

Autorité
de la concurrence

**Avis n° 25-A-16 du 23 décembre 2025
relatif aux conditions d'application du versement nucléaire
universel**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 27 novembre 2025 sous le numéro 25/0076 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis sur le projet de décret relatif aux modalités d'application du versement nucléaire universel ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce, et notamment ses articles L. 462-1 et L. 462-2 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de la Commission de Régulation de l'Énergie entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Le rapporteur, la rapporteure générale adjointe, les représentants de la Direction Générale de l'Énergie et du Climat et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 15 décembre 2025 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

Résumé¹

Le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ci-après « ARENH ») mis en place par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité était applicable jusqu'au 31 décembre 2025. Avec la fin de ce dispositif, les pouvoirs publics français ont souhaité mettre en place un nouveau mécanisme à partir du 1^{er} janvier 2026. Les contours du nouveau dispositif ont été définis par l'accord entre l'État et EDF conclu en novembre 2023, lequel prévoit, entre autres, la mise en place d'un versement aux consommateurs finals des bénéfices d'EDF tirés de l'exploitation des centrales nucléaires historiques. Ce volet de l'accord entre l'État et EDF a été intégré au droit positif par l'article 17 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2025 précité, le dispositif dit du versement nucléaire universel (ci-après « VNU ») poursuit les mêmes objectifs que l'ARENH en ce qu'il tend à assurer une limitation des revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires et faire en sorte que les consommateurs finals bénéficient des spécificités de la production d'électricité d'origine nucléaire, caractérisée par une électricité disponible à tout moment, à un coût stable et prévisible.

Le dispositif se structure autour de deux mécanismes.

Premièrement, une taxe assise sur les recettes issues de la valorisation par EDF de l'intégralité de l'électricité nucléaire sur les marchés de gros. Cet outil fiscal captera les revenus générés au-dessus de certains seuils fixés par arrêtés.

Deuxièmement, une redistribution intégrale de ladite taxe, directement auprès des consommateurs finals d'électricité en fonction de leur volume de consommation. Dans le dispositif, les fournisseurs d'électricité seront chargés d'appliquer la minoration du prix de l'électricité sur les factures de leurs consommateurs finals, pour laquelle ils bénéficieront d'une compensation complète.

Le projet de décret en Conseil d'État transmis pour avis vise à préciser les modalités d'application du VNU, ce qui inclut le paramétrage de la minoration propre à chaque contrat de fourniture, la période d'application ouvrant droit à minoration et les règles de constatations et de contrôles des minorations.

L'Autorité de la concurrence a été saisie le 27 novembre 2025 pour un mécanisme, structurant, supposé entrer en application le 1^{er} janvier 2026. Partant, elle n'a disposé que d'un temps extrêmement réduit pour instruire la demande d'avis du Gouvernement, ce qui est regrettable au regard d'un nouveau dispositif affectant plusieurs strates du système électrique français. L'Autorité a été contrainte de se limiter à identifier quelques points d'attention relatifs aux effets potentiels du dispositif du VNU sur le jeu concurrentiel et sur le bien-être des consommateurs. Les sujets identifiés peuvent être regroupés en deux ensembles : ceux concernant les consommateurs finals et ceux intéressant les fournisseurs.

S'agissant des consommateurs finals, tel que résultant des seuils de taxation des revenus d'EDF retenus par le Gouvernement, le VNU apparaît à même de remplir l'objectif qui consiste à garantir une protection en cas de hausse très importante des prix sur les marchés de gros. En l'absence de telles fluctuations du marché, la majeure partie du temps, la rente nucléaire ne sera pas versée aux consommateurs finals. Le VNU apparaît donc de ce point de vue moins protecteur que le mécanisme ARENH antérieurement en place.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

L’Autorité relève par ailleurs que les modalités d’application du dispositif ne permettent pas une protection homogène des consommateurs, spécifiquement entre consommateurs résidentiels et professionnels. En effet, le choix de retenir une période d’application par défaut d’avril à octobre entraîne que les consommations hivernales d’électricité, de novembre à mars, n’ouvriront pas droit à VNU. La non prise en compte de ces consommations, au premier rang desquelles le chauffage, qui sont par principe peu décalables entre les saisons, est de nature à entraîner de potentiels effets différenciés entre les consommateurs résidentiels qui seraient défavorisés par rapport aux consommateurs professionnels dont la consommation annuelle est plus stable. En outre, la période envisagée pourrait favorise les consommateurs les moins thermosensibles et ayant une consommation estivale forte.

Enfin, l’Autorité s’interroge sur l’incidence d’un VNU uniforme sur la possibilité de couverture des coûts complets du nucléaire dans certains contrats de fourniture.

S’agissant de l’incidence du dispositif sur les fournisseurs d’électricité, l’Autorité a relevé, d’une part, que l’application d’une minoration individualisée pourrait engendrer des coûts supplémentaires pour les fournisseurs d’électricité, sans pour autant avoir pu les quantifier. D’autre part, si le dispositif induit des besoins en fonds de roulement pouvant être significatifs pour les fournisseurs d’électricité qui avancent la minoration, l’Autorité a constaté que ces derniers sont habitués à lisser les flux de trésorerie et que les dispositions du projet de décret réduisent sensiblement le coût de portage. Du fait, par exemple, de la modulation du nombre de guichets d’acompte en fonction de l’importance de la minoration à appliquer et de la compression des délais de compensation des fournisseurs, l’Autorité considère que les effets des avances de trésorerie imposées aux fournisseurs devraient rester limités en cas de VNU faible à modéré.

L’Autorité formule plusieurs recommandations à destination du Gouvernement, consistant notamment à clarifier les objectifs du dispositif VNU, qu’il s’agisse d’inciter à la sobriété, de favoriser la consommation d’électricité des entreprises ou encore de reverser les revenus des centrales nucléaires historiques et à dresser un bilan au terme de trois ans de mise en œuvre du dispositif.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I. LE DISPOSITIF DU VERSEMENT NUCLEAIRE UNIVERSEL...5	
A. LA LETTRE DE CONFORT DE LA COMMISSION	7
B. LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ENCADRANT LE VNU.....	7
1. LA TAXE SUR L'UTILISATION DE COMBUSTIBLE NUCLEAIRE POUR LA PRODUCTION D'ELECTRICITE (TUCN)	7
a) Les revenus taxables	8
b) Les seuils de taxation et d'écrêtement.....	10
2. LE VERSEMENT NUCLEAIRE UNIVERSEL	11
a) La minoration du prix de l'électricité	12
b) La compensation versée aux fournisseurs d'électricité	13
C. LES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES PRECISANT LE DISPOSITIF DU VERSEMENT NUCLEAIRE UNIVERSEL	13
1. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA FIXATION ET A L'ADAPTATION DES PARAMETRES DU VNU.....	14
a) La période d'application	14
b) Le tarif unitaire	15
2. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FOURNISSEURS	17
a) Droit des fournisseurs à être indemnisés	17
b) Obligations des fournisseurs vis-à-vis de leurs clients	19
<i>Sur l'interdiction d'usage commercial du VNU</i>	<i>19</i>
<i>Sur le montant individuel de minoration</i>	<i>20</i>
3. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTROLE DU VNU	20
II. ANALYSE CONCURRENTIELLE.....	21
A. SUR LE CHAMP DE L'ANALYSE CONCURRENTIELLE	22
B. UN MECANISME DE REVERSEMENT DES REVENUS NUCLEAIRES AUX CONSOMMATEURS FINALS RISQUANT DE MANQUER SON OBJECTIF...23	
1. LE NIVEAU DE REVERSEMENT DES REVENUS NUCLEAIRES	24
2. LA REPARTITION DU REVENU NUCLEAIRE ENTRE CATEGORIES DE CONSOMMATEURS FINALS.....	25
C. LES COUTS DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF.....	29
1. LE COUT OPERATIONNEL DU DISPOSITIF POUR LES FOURNISSEURS	29
2. L'IMPACT DU DISPOSITIF SUR LA TRESORERIE DES FOURNISSEURS	30
CONCLUSION.....	32

Introduction

1. Par lettre du 27 novembre 2025, enregistrée sous le numéro 25/0076 A, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») a été saisie sur le fondement des articles L. 462-1 et L. 462-2 du code de commerce par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, d'une demande d'avis sur le projet de décret relatif aux modalités d'application du versement nucléaire universel (ci-après « VNU »).
2. Le troisième alinéa de l'article L. 462-2 du code de commerce dispose que « [I]’Autorité est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet (...) d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente »².
3. Le VNU est un dispositif créé par l'article 17 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 (ci-après « loi de finances pour 2025 »), dont l'objectif est de reverser aux consommateurs une partie des revenus issus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques. Il consiste en une minoration du prix de l'électricité conclu entre le fournisseur d'électricité et le consommateur final. La minoration apparaît sur la facture du consommateur final, de manière distincte par rapport au prix auquel elle s'applique, selon les modalités prévues par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de l'économie.
4. La mise en place de ce dispositif nécessite un ensemble de mesures réglementaires relatives aux méthodes de calcul, à l'application du VNU et à la manière dont sont compensés les fournisseurs. Plus spécifiquement, des dispositions réglementaires doivent être prises afin de fixer les conditions dans lesquelles les fournisseurs d'électricité procèdent à la minoration et relatives à l'interdiction de l'usage commercial de cette dernière.
5. Ainsi, les modalités opérationnelles du VNU, en ce qu'elles sont assimilables à des « pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente » au sens du troisième alinéa de l'article L. 462-2 du code de commerce, justifient la saisine de l'Autorité.

I. Le dispositif du versement nucléaire universel

6. Le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ci-après « ARENH ») mis en place par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (« loi NOME ») était applicable pendant une période allant du 1^{er} juillet 2011 au 31 décembre 2025. L'ARENH permettait aux fournisseurs d'électricité concurrents d'Electricité de France (ci-après « EDF ») d'accéder à l'énergie électrique issue du parc historique de production nucléaire à un tarif régulé fixé à 42 euros par mégawattheure (ci-après « MWh »).

² Voir, en ce sens, Conseil d'État, 10 février 1992, Fédération des syndicats pharmaceutiques de France, n° 99262.

7. La fin du dispositif étant fixée au 31 décembre 2025, les pouvoirs publics français ont souhaité mettre en place un nouveau mécanisme applicable à partir du 1^{er} janvier 2026, destiné à protéger les consommateurs d'une instabilité excessive des prix de l'électricité.
8. Le Gouvernement a envisagé plusieurs dispositifs post-ARENH. Le cadre du nouveau dispositif a finalement été défini par l'accord entre l'État et EDF conclu au mois de novembre 2023 dont le triple objectif est :
 - de préserver la compétitivité industrielle française ; et,
 - de donner les moyens à EDF de financer ses futurs investissements ;
 - tout en protégeant le consommateur en stabilisant le prix de l'électricité³.
9. L'accord entre l'État et EDF s'articule en deux branches principales, visant :
 - au développement par EDF de différents types de contrats de vente de sa production d'électricité d'origine nucléaire à moyen et long terme ; et,
 - à la mise en place d'un versement aux consommateurs finals des bénéfices d'EDF tirés de l'exploitation des centrales nucléaires historiques, au-delà de certains seuils, visant à garantir l'accès à un prix de vente proche de 70 euros par MWh.
10. Le second volet de cet accord a été intégré au droit positif par l'article 17 de la loi de finances pour 2025⁴.
11. Le nouveau dispositif poursuit, selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2025, les mêmes objectifs que l'ARENH :
 - d'une part, il tend à limiter les revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires relevant du monopole de fait dont dispose, en l'état du droit positif, EDF, par ailleurs, verticalement intégrée et très présente sur le marché de détail en tant que fournisseur d'électricité aux consommateurs finals ; et,
 - d'autre part, il vise à ce que les consommateurs finals bénéficient de la production d'électricité d'origine nucléaire, caractérisée par une électricité disponible à tout moment, à un coût stable et prévisible. Une intervention publique serait nécessaire dans la mesure où « *les règles de fonctionnement des marchés de gros au niveau européen ne conduisent pas, dans le cas particulier du mix énergétique français, à une traduction naturelle dans les prix des coûts de production* »⁵. Le nouveau dispositif aurait également pour objectif, « *parce qu'il conduit à un rabais ex post appliqué uniformément à tous les consommateurs* », de mettre fin « *à toute désincitation des acteurs à la conclusion de contrats de long terme (ces contrats étant par ailleurs largement promus)* »⁶.

³ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques sur le prix de l'électricité, la compétitivité des entreprises et l'action de l'État (M. Philippe Bolo et M. Maxime Laisney), n° 1902, p. 60. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-eco/l17b1902_rapport-information.pdf

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051168007>. Les dispositions modifiant le code de l'énergie remplacent celles relatives au mécanisme ARENH codifiées aux articles L. 336-1 à L. 336-10, L. 337-13 à L. 337-16, et R. 336-1 à R. 336-44 du code de l'énergie.

⁵ Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2025, p. 45. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0324_projet-loi.pdf.

⁶ Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2025, p. 45. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0324_projet-loi.pdf.

12. Les fournisseurs et gros consommateurs qui bénéficiaient de volumes d'électricité à un prix régulé auprès d'EDF via l'ARENH, devront désormais s'approvisionner sur le marché de l'électricité ou à partir de leur production. EDF, qui valorisera sa production sur la base des prix de gros, verra une partie de la marge dégagée par l'exploitation de son parc nucléaire historique redistribuée, par le biais du nouveau dispositif, aux consommateurs, particuliers et professionnels, en vue de protéger ceux-ci en cas de hausses importantes des prix de gros de l'électricité.
13. Le dispositif s'articule autour de deux mécanismes :
 - la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité (ci-après « TUCN »), prélevée sur les revenus issus du parc électronucléaire historique (y compris le réacteur n° 3 de Flamanville), redevable par EDF lorsque les revenus tirés de l'exploitation des centrales excéderont un certain seuil ; et,
 - le VNU en tant que tel, mécanisme de réduction du prix de l'électricité du fournisseur à son client, particulier ou professionnel, assorti d'une compensation de la perte de recettes pour les fournisseurs, financée par la TUCN.

A. LA LETTRE DE CONFORT DE LA COMMISSION

14. Selon la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (ci-après « DGEC »), la Commission européenne (ci-après « Commission ») a considéré, par une lettre de confort adressée aux autorités françaises au mois de décembre 2024, que le VNU ne représentait pas *prima facie* une aide d'État en faveur des consommateurs d'électricité, sous réserve du respect de plusieurs engagements.
15. Selon la DGEC, le projet de décret transmis pour avis prend en compte ces engagements.

B. LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ENCADRANT LE VNU

16. L'article 17 de la loi de finances pour 2025 prévoit la modification du code des impositions sur les biens et services et du code de l'énergie pour intégrer le VNU dans la loi.
17. La Commission de régulation de l'énergie (ci-après « CRE ») est chargée par l'article L. 131-6 du code de l'énergie de contrôler la bonne application du chapitre VI modifié intitulé « *Partage des revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques* » (articles L. 336-1 à L. 336-16 du code de l'énergie).

1. LA TAXE SUR L'UTILISATION DE COMBUSTIBLE NUCLEAIRE POUR LA PRODUCTION D'ELECTRICITE (TUCN)

18. La TUCN porte, en vertu de l'article L. 336-2 du code de l'énergie, sur les « *revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques qui résultent de la politique*

commerciale déterminée par l'exploitant de ces centrales »⁷. Ce même article précise que « [c]ette taxe ne peut être répercutée par l'exploitant des centrales électronucléaires historiques dans le prix des opérations économiques qu'il réalise ».

19. La taxe est encadrée par les articles L. 322-67 à L. 322-81 du code des impositions sur les biens et services⁸.
20. Son principe est le suivant : la fraction des revenus tirés de l'exploitation du parc électronucléaire historique dépassant un certain seuil dit « de taxation », défini comme le coût complet de production d'électricité à partir des centrales nucléaires historiques, majoré de 5 à 25 euros par MWh, mais inférieur au seuil dit « d'écrêttement » correspondant aux mêmes coûts complets majorés entre 35 et 55 euros par MWh, sera taxée à 50 % et la fraction de ces revenus au-delà du seuil d'écrêttement sera taxée à 90 %.
21. L'article L. 322-70 précise que « [l]e fait générateur est constitué par l'achèvement de l'année civile au cours de laquelle est utilisé, au sein d'une centrale électronucléaire historique située sur le territoire de taxation mentionné à l'article L. 322-71, du combustible nucléaire pour la production d'électricité ».

a) Les revenus taxables

22. La taxe est assise sur les revenus tirés de l'exploitation du parc nucléaire historique par EDF, redevable de la taxe, pendant l'année N-1 (articles L. 322-70 et L. 322-78 du code des impositions sur les biens et les services).
23. Plus précisément, ces revenus sont « déterminés par année civile comme le solde de l'ensemble des transactions relatives à l'électricité réputée avoir été produite à partir de combustible nucléaire » (article L. 336-5 du code de l'énergie).
24. Les transactions relatives à l'électricité comprennent, selon l'article L. 336-6 du code de l'énergie :
 - « 1° Les achats et les ventes d'électricité par l'exploitant des centrales électronucléaires historiques ;
 - 2° Les gains ou les pertes de cet exploitant résultant d'instruments dérivés portant sur l'électricité ;
 - 3° Les contrats par lesquels cet exploitant met à la disposition d'une autre personne une capacité de production de ces centrales »⁹.

⁷ La centrale électronucléaire historique s'entend, au sens de l'article L. 336-1 du code de l'énergie dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2025, comme « l'installation nucléaire de base qui produit de l'électricité mentionnée à l'article L. 313-1 pour laquelle l'autorisation initiale d'exploiter mentionnée à l'article L. 311-5 a été délivrée avant le 1^{er} janvier 2026 ».

⁸ En application de l'article L. 322-69 du code de l'énergie, les modalités de détermination de la taxe prévues aux articles L. 322-72 à L. 322-77 et L. 322-80 du code des impositions sur les biens et services, font l'objet d'un avis préalable de la CRE, ainsi que du Conseil supérieur de l'énergie.

⁹ Le 3° précise que « pour les contrats conclus avec un gestionnaire de réseau électrique dans le cadre de ses actions pour prévenir la congestion ou pour assurer la sécurité du système électrique, seules sont prises en compte les sommes directement déterminées à partir d'une quantité d'électricité ».

25. Celles de ces transactions relatives à l'électricité réputées avoir été produites à partir de combustibles nucléaires sont, selon l'article L. 336-8 du code de l'énergie :
- « 1° *Celles qui se rapportent à des contrats adossés à des centrales électronucléaires historiques ;*
 - 2° *Celles qui ne se rapportent pas à des contrats adossés à des installations autres que les centrales électronucléaires historiques, dans la mesure où la méthode définie à l'article L. 336-9 les alloue à ces centrales ».*
26. Un contrat est adossé à une installation de production « lorsque les prix, les conditions de fourniture et la durée convenus sont déterminés principalement en tenant compte des coûts de construction, de maintenance, ou d'exploitation de tout ou partie de l'installation »¹⁰. La liste de ces contrats, dressée par EDF, est approuvée par la CRE.
27. EDF doit, en vertu de l'article L. 336-9 du code de l'énergie, définir « à l'avance une méthode d'allocation de ses transactions entre l'électricité produite par ces centrales et celle produite par ses autres installations », qui doit être approuvée par la CRE.
28. Ce même article précise que les revenus concernés « sont constatés par année civile de livraison de l'électricité et par période de réalisation des transactions », celles-ci ne pouvant dépasser trois mois, sauf si « les quantités d'électricité ayant fait l'objet de transactions au cours d'une période de trois mois sont inférieures à un seuil fixé par décret ».
29. Selon l'article L. 336-11 du code de l'énergie, les transactions en temps réel ou quasi-réel ne se voient pas appliquer les articles L. 336-6 à L. 336-10. Les catégories de produits en relevant sont précisées par voie réglementaire.
30. L'article L. 336-13 du code de l'énergie prévoit qu'EDF, qui doit tenir une comptabilité appropriée des revenus de l'exploitation de ses centrales électronucléaires historiques (article L. 336-12 du code de l'énergie) établit les règles de comptabilité de ces revenus, qui doivent être approuvées par la CRE¹¹.
31. Les revenus retracés par cette comptabilité et les procédures applicables à cette dernière sont contrôlés par un organisme indépendant désigné par la CRE¹².
32. Enfin, la CRE est chargée par l'article L. 336-15 du code de l'énergie de définir les prévisions du niveau des revenus et notamment le montant des revenus tirés de l'exploitation des centrales nucléaires historiques à partir de la comptabilité appropriée, des quantités d'énergie contenues dans les combustibles nucléaires devant être utilisés au cours de cette

¹⁰ Sont présumés être adossés à des centrales nucléaires historiques les contrats de fourniture ou de mise à disposition d'électricité d'au moins cinq ans, dont les prix sont indépendants de l'évolution de ceux sur les marchés de gros.

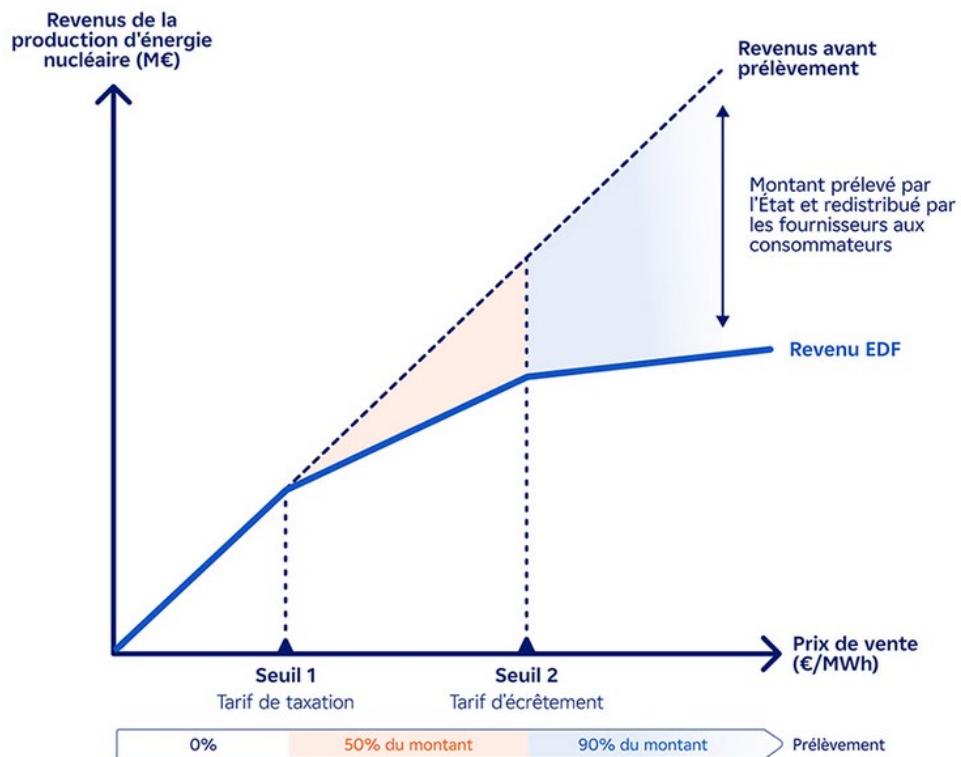
¹¹ Ces règles doivent assurer une « identification cohérente de la fraction des revenus imputables à l'exploitation de ces centrales » et « une liquidation exacte et aux échéances prévues des acomptes et du solde de la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité ». Elles doivent également permettre « la réalisation de prévisions objectives du montant de la minoration de prix prévue à l'article L. 337-3 ».

¹² La CRE, en cas d'irrégularité, peut rectifier la comptabilité par décision notifiée à EDF, après avis motivé sur lequel EDF a la possibilité de formuler des observations (article L. 336-14 du code de l'énergie).

année pour la production d'électricité ainsi que des quantités d'électricité qui feront l'objet de la minoration de prix le cas échéant¹³.

b) Les seuils de taxation et d'écrêtement

33. Le taux de taxation est échelonné en deux niveaux de seuils : (i) le seuil de taxation et (ii) le seuil d'écrêtement.
34. Le taux appliqué est :
 - **de 0 %** pour la fraction des revenus imputables à l'utilisation de combustible nucléaire inférieure ou égale au seuil de taxation ;
 - **de 50 %** pour la fraction supérieure au seuil de taxation et inférieure ou égale au seuil d'écrêtement ; et,
 - **de 90 %** pour la fraction de ces revenus au-delà du seuil d'écrêtement (article L. 322-73 du code des impositions sur les biens et services).



Source : EDF, « De l'ARENH au Versement Nucléaire Universel : les clés pour tout comprendre »¹⁴.

¹³ La CRE a publié le 31 octobre 2025 une estimation des revenus du parc nucléaire d'EDF pour 2026 à hauteur de 66,08 euros par MWh (<https://www.cre.fr/electricite/marche-de-detail-de-lelectricite/vnu-estimation-des-revenus-nucleaires-dedf.html>).

¹⁴ <https://www.edf.fr/entreprises/le-mag/le-mag-entreprises/decryptage-du-marche-de-l-energie/de-l-arenh-au-versement-nucleaire-universel-les-cles-pour-tout-comprendre>.

35. Les tarifs de taxation et d'écrêtement sont fixés pour trois ans par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie (articles L. 322-75 à L. 322-77 du code des impositions sur les biens et services)¹⁵.
36. Le tarif de taxation est fixé entre un minimum égal aux coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques, qui sont évalués au moins tous les trois ans par la CRE (article. L. 336-3 du code de l'énergie), majorés de 5 euros par MWh, et un maximum égal à ces mêmes coûts majorés de 25 euros par MWh.
37. Le tarif d'écrêtement est fixé entre un minimum égal à ces mêmes coûts complets de production de l'électricité, majorés de 35 euros par MWh, et un maximum égal à ces mêmes coûts majorés de 55 euros par MWh.
38. Ces tarifs doivent également prendre en compte les coûts mentionnés à l'article L. 336-4 du code de l'énergie encourus pour la réalisation des centrales électronucléaires autres qu'historiques, qui sont mentionnées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie prévue à l'article L. 141-1 du même code, ainsi que la situation financière de l'exploitant (article L. 322-77 du code des impositions sur les biens et services).
39. Le décret n° 2025-910 du 5 septembre 2025¹⁶ définit la méthodologie d'évaluation des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques, par une approche comptable¹⁷.
40. Le coût complet du nucléaire a été évalué par la CRE à 60,3 euros par MWh pour la période 2026-2028 et à 63,4 euros par MWh pour la période 2029-2031¹⁸ selon une méthodologie précisée dans un rapport de la CRE¹⁹.

2. LE VERSEMENT NUCLEAIRE UNIVERSEL

41. Les dispositions législatives relatives au versement nucléaire universel prévoient les dispositions encadrant la minoration versée aux consommateurs finals (**a**) et le système de compensation des sommes versées par les fournisseurs d'électricité (**b**).

¹⁵ Le projet d'arrêté relatif à la taxe sur l'utilisation du combustible nucléaire pour la production d'électricité a été publié par la presse dans une version non encore signée. Pour la période du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2028, le seuil de taxation serait fixé à 78 euros par MWh et le seuil d'écrêtement à 110 euros par MWh. Ce même arrêté fixerait le facteur forfaitaire de conversion entre l'énergie contenue dans le combustible nucléaire et l'énergie dégagée pour la production d'électricité à 0,3300. L'arrêté n'a pas encore été publié.

(https://www.contexte.com/medias/pdf/medias-documents/2025/11/projet_arrete_seuils_vnu.pdf).

¹⁶ Décret n° 2025-910 du 5 septembre 2025 relatif aux principes méthodologiques régissant l'évaluation par la Commission de régulation de l'énergie des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques (JORF n° 0208 du 7 septembre 2025).

¹⁷ Délibération de la CRE n° 2025-204 du 25 juillet 2025 portant avis sur le projet de décret relatif aux principes méthodologiques régissant les évaluations des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques pris en application de l'article L. 336 -16

(https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Deliberations/2025/250725_2025-204_Avis_décret_CE_couts_du_nucleaire.pdf).

¹⁸ Rapport de la CRE, « Evaluation des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques pour la période 2026-2028 », septembre 2025

(https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Rapports_et_etudes/2025/Rapport_CRE_Couts_du_nucleaire.pdf).

¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

a) La minoration du prix de l'électricité

42. Le VNU est encadré par les articles L. 337-3 à L. 337-3-6 du code de l'énergie.
43. Il constitue une minoration du prix de l'électricité conclu entre le fournisseur d'électricité et le consommateur final, soit issu d'une offre de marché, soit constitutif de tarifs réglementés de vente (article L. 337-3 du code de l'énergie).
44. La minoration résulte, en vertu de l'article L. 337-3-2 du code de l'énergie, de « *l'application d'un tarif unitaire aux quantités d'électricité fournies aux consommateurs finals pendant une période annuelle d'application* ». Cette période d'application est fixée par décret, dont le projet fait l'objet du présent avis.
45. Pour une année civile de livraison d'électricité donnée, l'article L. 337-3-2 du code de l'énergie prévoit que la CRE propose le tarif unitaire aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie, qui le fixent par arrêté conjoint au moins un mois avant le début de la période d'application de la minoration. Le tarif unitaire peut, ensuite, être modifié une ou plusieurs fois pendant la période, selon les mêmes conditions.
46. La minoration est appliquée de plein droit par les fournisseurs sur les factures d'électricité lorsque le tarif unitaire – montant en euros par MWh appliqué à la consommation d'électricité – est positif.
47. L'article L. 337-3-2 du code de l'énergie prévoit que le « *tarif unitaire, positif ou nul, est déterminé de manière à ce que la perte de recettes qui en résulte pour les fournisseurs soit égale aux montants affectés à la compensation de ces pertes* ».
48. Le tarif unitaire est défini, pour sa première fixation, sur la base des éléments suivants cités à l'article L. 337-3-3 du code de l'énergie :
 - « *1° Les dernières estimations réalisées en application de l'article L. 336-15 des revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques au titre de l'année civile engagée et des quantités d'électricité consommées au cours de la période d'application ;*
 - « *2° Le cas échéant, les écarts constatés sur les montants encaissés ou versés avant le début de l'année civile entre, d'une part, ceux afférents à la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité mentionnée à l'article L. 322-67 du code des impositions sur les biens et services due au titre des années civiles précédentes et, d'autre part, ceux afférents à la compensation accordée aux fournisseurs au titre des périodes d'application précédentes* ».
49. Ce même article prévoit que le tarif unitaire peut, au cours de la période d'application de la minoration ou de manière rétroactive, être modifié, tout comme la période d'application de la minoration, lorsque les montants à compenser excèdent les recettes.
50. Les règles de calcul et, le cas échéant, les conditions de modulation du tarif unitaire en fonction du moment de la consommation et de son ampleur, du prix de fourniture et du profil de consommation sont fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la CRE, mentionné à l'article L. 337-3-6 du code de l'énergie, et dont le projet fait l'objet du présent avis.
51. La CRE estime, avant l'année de livraison de l'électricité et au cours de celle-ci, les quantités d'électricité qui feront, le cas échéant, l'objet de la minoration et son montant prévisionnel (article L. 336-15 du code de l'énergie).
52. La minoration apparaît par une mention expresse sur la facture du consommateur final, de manière distincte par rapport au prix auquel elle s'applique, selon les modalités prévues par

- arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de l'économie (article L. 337-3-4 du code de l'énergie).
53. La CRE est chargée de contrôler l'application de la minoration de prix par les fournisseurs d'électricité (article L. 131-2 du code de l'énergie).

b) La compensation versée aux fournisseurs d'électricité

54. L'article L. 337-3-1 du code de l'énergie prévoit que la perte de recettes supportée par les fournisseurs d'électricité en conséquence de la minoration est compensée, à leur demande. Le montant de la compensation correspond « *au produit des quantités d'électricité fournies à des consommateurs finals auxquelles la minoration a été appliquée, par le tarif unitaire mentionné à l'article L. 337-3-2* »²⁰.
55. La CRE est chargée de contrôler les demandes de compensation des fournisseurs d'électricité (article L. 331-2 du code de l'énergie).
56. Cette compensation est financée par le produit de la TUCN, selon les modalités fixées par le décret en Conseil d'État pris après avis de la CRE prévu à l'article L. 337-3-6 du code de l'énergie, dont le projet fait l'objet du présent avis.

C. LES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES PRECISANT LE DISPOSITIF DU VERSEMENT NUCLEAIRE UNIVERSEL

57. Deux décrets en Conseil d'État ont déjà été publiés :
- le décret n° 2025-909 du 5 septembre 2025 relatif à la comptabilité appropriée des transactions de vente et d'achat d'électricité de l'exploitant des centrales électronucléaires historiques²¹ ; et,
 - le décret n° 2025-910 du 5 septembre 2025 relatif aux principes méthodologiques régissant l'évaluation par la CRE des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques²².
58. La mise en œuvre du dispositif nécessite des dispositions réglementaires encadrant les modalités opérationnelles du VNU. L'article L. 337-3-6 du code de l'énergie, créé par l'article 17 de la loi de finances pour 2025, précise, en effet, que les conditions d'application de la nouvelle sous-section 1 relative au VNU (articles L. 337-3 à L. 337-3-6 du code de l'énergie) seront déterminées par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE.
59. Le décret doit, notamment, préciser « *les modalités selon lesquelles le produit de la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité mentionnée à l'article L. 322-67 du code des impositions sur les biens et services est versé à chaque fournisseur en application de l'article L. 337-3-1 du présent code* » et « *les règles de calcul du tarif unitaire mentionné à l'article L. 337-3-2 et les conditions selon lesquelles ce tarif peut, aux fins de favoriser l'atteinte des objectifs de la politique énergétique mentionnés à*

²⁰ Si le tarif unitaire a fait l'objet d'une modulation (voir paragraphes 49 et suivants ci-dessus), « *le calcul est réalisé séparément pour chaque tarif unitaire et les résultats sont additionnés* ».

²¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000052200431>.

²² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000052200447>.

l'article L. 100-1, être modulé en fonction du moment de la consommation et de son ampleur, du prix de fourniture et du profil de consommation ».

60. Le projet de décret transmis pour avis intègre, au sein de la partie réglementaire du code de l'énergie, des dispositions pouvant être réparties en trois ensembles distincts : les dispositions permettant la fixation des paramètres du VNU (1), les dispositions relatives aux droits et obligations des fournisseurs d'électricité dans ce dispositif (2) et, plus succinctement, les mécanismes de contrôle du VNU (3).

1. LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA FIXATION ET A L'ADAPTATION DES PARAMETRES DU VNU

61. Le projet de décret vise, tout d'abord, à déterminer les modalités de fixation du tarif unitaire et de la période d'application nécessaires à l'établissement de la minoration.

a) La période d'application

62. Le projet d'article R. 337-11 du code de l'énergie prévoit que la période d'application de la minoration, prévue à l'article L. 337-3-2 du code de l'énergie, est déterminée « *de manière à inclure au moins les quatre mois consécutifs pour lesquels une moindre tension du système électrique est anticipée, aux fins de renforcer les incitations à réduire sa consommation lors des heures de plus forte tension pour le système électrique conformément notamment aux objectifs [de la politique énergétique] mentionnés au 2° de l'article L. 100-1* » et « *en excluant, dans la mesure du possible au regard des conditions fixées à l'article R. 337-12, les mois les plus tendus pour le système électrique* ».
63. Cette période d'application est fixée, selon le projet d'article R. 337-12 du code de l'énergie, en tenant compte des dernières estimations du tarif unitaire quand il est non nul, et pour assurer un niveau de versement aux consommateurs finals raisonnable. Elle est déterminée de manière à ce que la somme des coûts complets de production de l'électricité aux moyens des centrales nucléaires historiques évalués par la CRE et du tarif unitaire n'excède pas le quotient de l'estimation du montant des revenus annuels de l'exploitation des centrales nucléaires historiques par le produit de deux facteurs : (i) les quantités d'énergie contenues dans les combustibles nucléaires devant être utilisés au cours de l'année considérée pour la production d'électricité²³ et (ii) le facteur forfaitaire de conversion entre l'énergie contenue dans le combustible nucléaire et l'énergie dégagée pour la production d'électricité, prévu à l'article L. 322-74 du code des impositions sur les biens et les services et déterminé par arrêté²⁴.

²³ Le projet d'article R. 337-12 du code de l'énergie prévoit que « *[...]e montant des revenus annuels de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques et les quantités d'énergie nécessaires au calcul du quotient mentionné au premier alinéa sont égaux à ceux estimés en application de l'article R. 336-4 ou, le cas échéant, pour le montant des revenus annuels, ceux constatés tel que prévu à l'article X [décret simple, en cours, prévoyant la constatation TUCN]/(sic, tel que le mentionne le projet de décret transmis pour avis) du code des impositions sur les biens et services et, pour les quantités d'énergie, celles constatées tel que prévu à l'article R. 337-28* ».

²⁴ Le projet d'arrêté relatif à la taxe sur l'utilisation du combustible nucléaire pour la production d'électricité a été publié par la presse dans une version non encore signée. Il prévoit que ce facteur forfaitaire est égal à 0,3300. L'arrêté n'a pas encore été publié.

(https://www.contexte.com/medias/pdf/medias-documents/2025/11/projet_arrete_seuils_vnu.pdf).

- 64. Le projet d'article R. 337-12 du code de l'énergie prévoit que si ces conditions ne sont plus réunies, la période d'application pour l'année considérée est révisée, dans la mesure du possible, dans les conditions prévues aux projets d'articles « *R. 337-9 et R. 337-10* » (sic), pour lesquels l'Autorité suppose qu'il s'agit des projets d'articles R. 337-8 et R. 337-9 du code de l'énergie, qui déterminent les modalités de révision du tarif unitaire et de la période d'application (voir paragraphes 75 et suivants ci-dessous).
- 65. Le projet d'article D. 337-13 du code de l'énergie prévoit que la période d'application par défaut s'étend du 1^{er} avril au 31 octobre inclus, soit une période de sept mois. Celle-ci est modifiée, le cas échéant, pour respecter les conditions fixées aux projets d'articles R. 337-11 et R. 337-12 du code de l'énergie.

b) Le tarif unitaire

- 66. Le projet de décret fixe les règles de calcul du tarif unitaire aux projets d'articles R. 337-5 et R. 337-6 du code de l'énergie, dont les conditions sont prévues aux articles L. 337-3-2 et L. 337-3-3 du même code.
- 67. Il prévoit au projet d'article R. 337-4 du code de l'énergie que les propositions de tarif unitaire de la CRE aux ministres chargé de l'énergie et de l'économie sont transmises sur le fondement d'une estimation prudente, afin de limiter la probabilité de devoir procéder à sa modification, pendant ou après sa période d'application, ce qui induirait la nécessité de procéder à des rattrapages de facturation²⁵.
- 68. Le tarif unitaire de la période d'application correspond selon le projet d'article R. 337-5 du code de l'énergie au quotient entre les dernières estimations du montant à redistribuer pour l'année civile considérée (prévues au projet d'article R. 337-6 du code de l'énergie), et les dernières estimations réalisées par la CRE des quantités d'électricité consommées éligibles à la minoration pendant la période d'application.
- 69. Les estimations du montant à redistribuer sont égales à la somme des estimations des recettes de la TUCN au titre de l'année civile considérée et du montant des éventuels écarts de trésorerie constatés au titre des années civiles précédant l'année civile considérée.
- 70. Le projet d'article R. 337-27 du code de l'énergie définit, à cet égard, comment sont déterminés par la CRE les éventuels écarts de trésorerie du compte centralisateur visé au projet d'article R. 337-25 du code de l'énergie²⁶.
- 71. Le montant des écarts de trésorerie correspond à la différence entre (i) les montants encaissés sur le compte centralisateur, afférents à la TUCN due au titre de l'année civile de la période

²⁵ Avant cette transmission, la CRE publie la méthodologie appliquée pour le calcul du tarif unitaire, comprenant les principes régissant le niveau de prudence des estimations.

²⁶ Le projet d'article R. 337-25 prévoit que « [l]orsque le tarif unitaire est positif, au plus tard le dernier jour ouvré de chaque mois, le comptable public assignataire du ministre chargé de l'énergie transmet à ce dernier le solde de trésorerie du compte ainsi qu'un récapitulatif incluant les montants suivants au cours de ce mois et en cumulé au titre de la période d'application de la minoration :

1° Les montants reçus au titre de la taxe sur l'utilisation du combustible nucléaire ;

2° Le cas échéant, les montants reversés au redébiteur de la taxe sur l'utilisation du combustible nucléaire ;

3° Les montants des versements effectués et des montants perçus conformément aux articles R. 337-17 et R. 337-23 ;

4° Le cas échéant, l'état du recouvrement des montants dus à l'Etat mentionnés à l'article R. 337-23 ».

d'application, nets des éventuels reversements effectués au redébiteur de cette taxe et (ii) le montant cumulé des versements effectués aux fournisseurs au titre de la période d'application de l'année civile considérée en application des compensations prévues pour les fournisseurs (prévues aux projets d'articles R. 337-17 et R. 337-23 du code de l'énergie, voir paragraphes 82 et suivants et paragraphes 86 et suivants ci-dessous), nets des éventuels reversements perçus des montants dus à l'État au titre de cette compensation (projet d'article R. 337-23 du code de l'énergie, voir paragraphes 86 et suivants ci-dessous)

72. Le projet d'article R. 337-5 du code de l'énergie prévoit que la proposition de tarif unitaire ainsi calculée est, pour sa première fixation, publiée et transmise par la CRE aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie au plus tard le 30 novembre de l'année précédant celle incluant la période d'application.
73. L'estimation du montant à redistribuer au titre de l'année civile considérée est, quant à elle, transmise par la CRE aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie, au plus tard, concomitamment à la publication prévue à l'article R. 336-4 du code de l'énergie pour le mois de novembre de l'année civile précédant celle de la période d'application, et au moins tous les trois mois jusqu'à la fin de l'année civile de cette période, lorsque le tarif unitaire est positif.
74. En application des projets d'articles R. 337-7 et D. 337-7-1 du code de l'énergie, le tarif unitaire est réputé nul lorsque son estimation par la CRE est inférieure à un seuil égal à 1 euro par MWh.
75. Le projet de décret précise, ensuite, les modalités de modification du tarif unitaire ou de la période d'application, sur le fondement de l'article L. 337-3-3 du code de l'énergie.
76. Le tarif unitaire ou la période d'application, ou une combinaison de ces éléments, peuvent d'abord être révisés pendant cette période d'application (projet d'article R. 337-8 du code de l'énergie), pour « *limiter l'ampleur des écarts qui devront être pris en compte en application de l'article L. 337-3-3 dans le tarif unitaire au titre des périodes ultérieures d'application* » si la CRE constate que l'évolution des paramètres de calcul du tarif unitaire est susceptible de faire évoluer significativement son niveau.
77. La proposition de modification et l'estimation du tarif unitaire sont publiées et transmises aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie par la CRE, au plus tard, deux semaines après que ceux-ci ont été informés de ce constat, en tenant compte, le cas échéant, de leur demande²⁷.
78. Le tarif unitaire ou la période d'application peuvent ensuite être modifiés de manière rétroactive (projet d'article R. 337-9 du code de l'énergie), au plus tard onze mois après la fin de la période d'application de l'année civile concernée. Si la CRE constate une différence positive entre les montants à compenser pour les fournisseurs au titre de la période d'application et le montant total de la minoration constaté pour cette année civile et que le montant total de la minoration estimé pour l'année suivante ne permet pas de compenser intégralement cette différence, elle en informe les ministres chargés de l'économie et de l'énergie et analyse les effets d'une modification de l'un ou l'autre des paramètres.

²⁷ Les ministres de l'économie et de l'énergie peuvent demander à la CRE de privilégier « *une modification du tarif, une modification de la période d'application, un ajustement rétroactif ou une combinaison de ces éléments* » (article L. 337-3-3 du code de l'énergie).

79. La proposition de modification est publiée et transmise aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie par la CRE à leur demande²⁸.

2. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FOURNISSEURS

a) Droit des fournisseurs à être indemnisés

80. Le projet de décret fixe les modalités de compensation des pertes de recettes des fournisseurs d'électricité pour la mise en œuvre de la minoration, prévue à l'article L. 337-3-1, lorsque le tarif unitaire est positif.
81. Cette compensation est versée sur demande des fournisseurs, par l'intermédiaire de deux dispositifs :
 - d'une part, par acomptes (projet d'article R. 337-17 du code de l'énergie) ; et,
 - d'autre part, par une compensation finale (projet d'article R. 337-23 du code de l'énergie).
82. Le projet d'article R. 337-17 du code de l'énergie indique qu'un dispositif d'acomptes de la compensation est prévu, au moins deux fois, au titre de la période d'application lorsque le tarif unitaire est positif, une fois au cours de la période et une fois au cours du mois suivant son achèvement. La CRE détermine le calendrier et la fréquence de mise en œuvre du dispositif d'acomptes au cours de la période d'application, « *qui peut couvrir un ou plusieurs mois de ladite période, en tenant compte du coût financier de portage de la minoration par les fournisseurs d'électricité selon le niveau du tarif unitaire de la minoration* ».

²⁸ *Ibid.*

83. Pour chaque période couverte par le dispositif, ces étapes interviennent dans les délais suivants :

Étape	Responsable	Destinataire	Délai
Transmission de la déclaration des quantités d'électricité fournies ²⁹	Fournisseur d'électricité	CRE	À l'issue du dernier mois couvert et au plus tard 6 jours après la fin de ce mois
Publication de la quantité totale d'électricité consommée ³⁰	CRE	Publication	Au plus tard 11 jours après achèvement du dernier mois couvert
Communication des montants théoriques d'acompte ³¹ à verser à chaque fournisseur et de la somme des acomptes déjà versés au titre de la même période d'application	CRE	Ministre chargé de l'énergie	Au plus tard 20 jours après achèvement du dernier mois couvert
Communication du montant à verser à chaque fournisseur d'électricité	Ministre chargé de l'énergie	Comptable public assignataire CRE (copie)	Dans les meilleurs délais après réception de la communication de la CRE et au plus tard le jour ouvré suivant
Versement du montant	Comptable public assignataire	Fournisseurs d'électricité	5 jours ouvrés après indication par le ministre chargé de l'énergie du montant à verser

84. La CRE peut, après en avoir informé le fournisseur d'électricité, corriger sa déclaration si elle identifie un « *risque de surestimation manifeste* » des quantités d'électricité déclarées, le cas échéant, en tenant compte d'éléments complémentaires du fournisseur (projet d'article R. 337-18 du code de l'énergie).
85. La CRE peut également corriger les quantités d'électricité déclarées sur la base des données de comptage « M+3 », « M+1 » ou « S+1 retraitées »³² et régulariser les acomptes versés

²⁹ Son contenu est détaillé au projet d'article R. 337-22 du code de l'énergie.

³⁰ La quantité totale d'électricité consommée au cours du ou des mois écoulés de la période d'application est égale à la somme des données de comptage sur ce ou ces mois, transmise par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité.

³¹ Pour chaque fournisseur, ce montant théorique est égal à la somme entre le produit des quantités d'électricité fournies par ce fournisseur à l'ensemble de ses clients finals pendant le ou les mois considérés de la période d'application et du tarif unitaire en vigueur, dans le cadre d'un contrat de fourniture ; l'abattement net des acomptes versés à ce fournisseur au titre de cette période d'application, tel que calculé au projet d'article R. 337-21 du code de l'énergie ; les corrections relatives aux compensations versées lors des précédents dispositifs d'acomptes liées à la mise à jour des données de comptage.

³² Calculées par la CRE sur la base des données de comptage « S+1 » transmises par le GRT, les données de comptage « S+1 retraitées » sont les données de comptage consolidées des quantités d'électricité consommées au cours d'un mois donné à la maille d'un responsable d'équilibre, entre le premier et le dernier jour du mois inclus (projet d'article R. 337-19-1 du code de l'énergie).

- aux fournisseurs sur la base des données de comptage « M+3 » et « M+1 » transmises par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (ci-après « GRT ») (voir paragraphes 101 et suivants ci-dessous), selon les conditions fixées par les projets d'articles R. 337-19 et R. 337-20 du code de l'énergie.
86. Le projet d'article R. 337-23 du code de l'énergie régit ensuite le dispositif de compensation finale des fournisseurs. Ce dispositif est ouvert selon un calendrier précisé par arrêté du ministre chargé de l'énergie, au plus tard au mois d'avril de l'année suivant l'achèvement de la période d'application, lorsque le tarif unitaire de cette période est positif.
 87. Les fournisseurs d'électricité adressent à la CRE, avec copie au ministre chargé de l'énergie, leur déclaration finale³³ attestant des quantités d'électricité qui ont été ou seront facturées à leurs consommateurs finals et auxquelles la minoration a été appliquée par le ou les tarifs unitaires pendant la période d'application.
 88. La CRE calcule la compensation finale, égale au produit (i) des quantités d'électricité qui ont été ou seront facturées par ce fournisseur au titre de la consommation de ses clients finals pendant la période d'application, réputées égales aux données de comptage VNU de cette période d'application par (ii) le ou les tarifs unitaires en vigueur pendant cette période d'application.
 89. Elle calcule également les différences (positives ou négatives) pour chaque fournisseur entre les montants de la compensation finale et la somme des acomptes de la compensation de la minoration déjà versés au titre de la même période d'application.
 90. Les montants de la compensation finale et de ces différences sont, pour chaque fournisseur, communiqués au ministre chargé de l'énergie, au plus tard, trente jours après l'achèvement de la période de transmission des déclarations finales par le CRE, qui notifie chaque fournisseur de ces montants.
 91. Lorsqu'elles sont négatives, ces différences sont dues à l'État, et leur remboursement total intervient au plus tard trente-cinq jours ouvrés après l'achèvement de la période de transmission. Lorsqu'elles sont positives, elles sont dues aux fournisseurs d'électricité. Le ministre chargé de l'énergie transmet le montant à reverser à chaque fournisseur dans un délai de cinq jours ouvrés après réception des montants évalués par la CRE au comptable public assignataire et ce dernier reverse à chaque fournisseur le montant correspondant, dans un délai de cinq jours ouvrés après l'échéance de versement des différences négatives.

b) Obligations des fournisseurs vis-à-vis de leurs clients

Sur l'interdiction d'usage commercial du VNU

92. Le projet d'article R. 337-14 du code de l'énergie interdit tout usage à des fins commerciales ou promotionnelles du VNU et de la minoration qu'il induit sur les factures d'électricité.
93. À cet égard, la minoration et le tarif unitaire applicables doivent apparaître de manière distincte par rapport aux éléments non liés au VNU dans les offres de fourniture et ces

³³ La déclaration finale comprend, en vertu du projet d'article R. 337-24 du code de l'énergie, un justificatif de détention de l'autorisation administrative prévue à l'article L. 333-1 du code de l'énergie ; une attestation certifiée par un commissaire aux comptes ou son comptable public des quantités d'électricité qui ont été ou vont être facturées à l'ensemble de ses clients finals pour leur consommation pendant la période d'application ; une attestation certifiée selon les mêmes conditions de l'application effective de la minoration aux clients finals, en justifiant du calcul du montant total de minoration qui a été ou est prévue d'être appliquée. Un modèle de cette déclaration est défini par la CRE (article L. 134-1 du code de l'énergie).

éléments ne peuvent être intégrés dans les grilles tarifaires des offres, de manière à éviter toute confusion avec la tarification commerciale.

94. Néanmoins, les fournisseurs peuvent communiquer aux clients le montant et les modalités de la minoration.

Sur le montant individuel de minoration

95. Le projet d'article R. 337-15 du code de l'énergie prévoit que, pour chaque période d'application, quand le tarif unitaire de la minoration est positif, le fournisseur d'électricité applique la minoration à chacun de ses clients finals, dans le cadre d'un contrat de fourniture.
96. Cette minoration correspond au produit des quantités d'électricité fournies au client final au cours de la période d'application et du tarif unitaire.
97. Ce même projet d'article précise que la minoration « *ne peut être facturée au client final et figurer par une mention expresse en application de l'article L. 337-3-4 que sur les factures émises par le fournisseur d'électricité sur les quantités d'électricité fournies à celui-ci au cours de la période d'application* ».

3. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTROLE DU VNU

98. Les flux financiers relatifs au VNU font l'objet d'une comptabilité précisée par le projet de décret. Ce dernier régit ainsi le compte centralisateur (voir paragraphe 70 ci-dessus), la constatation par la CRE des écarts par année³⁴, ainsi que celle des éventuels écarts de trésorerie résiduels par année (voir paragraphes 70 et suivants ci-dessus).
99. Le projet d'article R. 337-28 du code de l'énergie prévoit que la CRE publie l'ensemble des données les plus à jour visées à l'article L. 336-15 de ce code, au plus tard, onze mois après la fin de la période d'application de l'année précédente. Ces mêmes données sont publiées, dans leur version définitive, au plus tard le 30 novembre de l'année civile suivant celle de la période d'application.
100. Le projet de décret prévoit également les modalités de collecte des données de consommation d'électricité pour permettre la correction et le contrôle de la cohérence des déclarations des fournisseurs.
101. À cet effet, le projet d'article R. 337-29 du code de l'énergie prévoit que le GRT calcule et transmet à la CRE et au ministre chargé de l'énergie la consommation constatée pendant la période d'application de la minoration selon les spécifications suivantes :

³⁴ En vertu du projet d'article R. 337-26 du code de l'énergie, la CRE constate, pour chaque année, les écarts définitifs dont le montant correspond à la différence entre (i) le montant constaté de la TUCN due au titre de l'année civile de la période d'application concernée et (ii) le montant cumulé des compensations finales pendant la période d'application.

Données	Description	Délai
Données de comptage « S+1 »	Données de comptage portant sur chaque semaine écoulée de la période d'application, consolidées par le GRT lors du mois suivant chaque mois écoulé de la période d'application sur la base des données de comptage par semaine écoulée	À l'issue de chaque mois écoulé de la période d'application de la minoration à la maille des responsables d'équilibre, au plus tard le neuvième jour du mois suivant ce mois écoulé
Données de comptage « M+1 »	Données de comptage portant sur chaque mois écoulé de la période d'application, consolidées par le GRT lors du mois suivant chaque mois écoulé de la période d'application	À l'issue de chaque mois écoulé de la période d'application de la minoration à la maille des responsables d'équilibre et au plus tard le vingt-quatrième jour du mois suivant ce mois écoulé
Données de comptage « M+3 »	Données de comptage portant sur chaque mois écoulé de la période d'application, consolidées par le GRT lors du troisième mois suivant chaque mois écoulé de la période d'application	À l'issue de chaque mois écoulé de la période d'application de la minoration à la maille des fournisseurs et au plus tard le vingt-quatrième jour du troisième mois suivant ce mois écoulé
Données de comptage « VNU »	Données de comptage portant l'ensemble de la période d'application, consolidées par le GRT selon les données de comptage les plus à jour dont il dispose	Au plus tard avant le quinzième jour du mois d'avril de l'année suivant l'achèvement de la période d'application de la minoration

102. Le projet d'article prévoit pour ce faire la transmission par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité (ci-après « GRD ») au gestionnaire du réseau de transports d'électricité, de la consommation constatée des consommateurs finals raccordés à leurs réseaux, par responsable d'équilibre, pour la période d'application de la minoration de l'année écoulée. Les GRD et GRT précisent entre eux, par convention approuvée par la CRE, les modalités de transmissions des données³⁵.
103. La CRE détermine les méthodes de calcul et modalités de transmission des consommations constatées mises en œuvre par le GRT, proposées par ce dernier.

II. Analyse concurrentielle

104. Avant d'analyser le contenu du projet de décret relatif aux conditions d'application du VNU, il convient de préciser le champ de l'analyse concurrentielle menée dans le présent avis (A).
105. Le VNU, présenté comme un dispositif visant à amortir de futurs chocs pour les consommateurs d'électricité, soulève des questions quant au niveau de son versement et sa

³⁵ Il y est notamment prévu le fait que les responsables d'équilibre communiquent au GRT l'intégralité des données nécessaires à la répartition des consommations entre les fournisseurs d'électricité sur leur périmètre dans un délai permettant au GRT de respecter les délais de transmission à la CRE.

répartition entre les différentes catégories de consommateurs (**B**), alors même qu'il engendrera des coûts de mise en œuvre qui seront répercutés aux consommateurs finals (**C**).

A. SUR LE CHAMP DE L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

106. Comme exposé précédemment au paragraphe 6, le dispositif ARENH, qui permettait aux fournisseurs d'électricité concurrents d'EDF d'accéder à l'énergie électrique issue du parc historique de production nucléaire à un tarif régulé fixé à 42 euros par MWh, arrive à échéance au 31 décembre 2025³⁶. Le cadre du nouveau mécanisme a été défini par l'accord entre l'État et EDF conclu au mois de novembre 2023, dont le second volet a été intégré au droit positif par l'article 17 de la loi de finances pour 2025³⁷.
107. De nombreux acteurs ont relevé qu'un tel accord « *aurait mérité davantage de consultations préalables et de débat* »³⁸. Lors de l'instruction du projet de décret transmis pour avis, les associations de consommateurs, ainsi que les fédérations professionnelles représentant les fournisseurs d'électricité concurrents d'EDF ont exprimé leur opposition au mécanisme retenu.
108. Leurs critiques se concentrent sur l'absence de débat public sur le choix de l'intervention post-ARENH et l'absence de dimension *ex ante* dans le VNU, notamment sur les marchés de gros. Toutefois, dans la mesure où le VNU est directement issu de la loi, il n'appartient pas à l'Autorité, dans le cadre de la présente saisine, de se prononcer sur les choix opérés par le législateur³⁹.
109. En principe, lorsqu'elle est saisie d'un projet de texte règlementaire pris pour application d'un texte à valeur législative, l'Autorité vérifie que les mesures réglementaires n'ajoutent pas de restrictions supplémentaires susceptibles de modifier l'équilibre opéré par le législateur entre les objectifs poursuivis, d'une part, et les atteintes à la concurrence, d'autre part. Elle vérifie également que le texte qui lui est soumis établit un cadre cohérent de nature à permettre l'atteinte de ces objectifs⁴⁰.

³⁶ De manière constante l'Autorité a appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'anticiper la fin de l'ARENH. Voir en ce sens : rapport d'évaluation du 24 décembre 2020 sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, avis n° 22-A-03 du 25 février 2022 concernant le projet de décret en Conseil d'État pris en application de l'article L. 336-10 du code de l'énergie et instituant une période de livraison complémentaire à la suite du rehaussement exceptionnel du volume maximal global d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé, ainsi que deux projets d'arrêtés, et courrier du 20 décembre 2023 de la CRE et de l'Autorité de la concurrence au Gouvernement contenant des propositions pour garantir une concurrence équitable dans la mise en œuvre de la réforme du marché de l'électricité.

³⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051168007>. Les dispositions modifiant le code de l'énergie remplacent celles relatives au mécanisme ARENH codifiées aux articles L. 336-1 à L. 336-10, L. 337-13 à L. 337-16, et R. 336-1 à R. 336-44 du code de l'énergie.

³⁸ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques sur le prix de l'électricité, la compétitivité des entreprises et l'action de l'État (M. Philippe Bolo et M. Maxime Laisney), n° 1902, p. 59.

³⁹ Voir en ce sens l'avis n° 22-A-02 du 9 février 2022 concernant un projet de décret relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid, paragraphe 99.

⁴⁰ Avis n° 22-A-02 du 9 février 2022 concernant un projet de décret relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid, paragraphe 100.

110. En particulier, l’Autorité examine si les dispositions envisagées sont de nature à porter une atteinte sensible au jeu concurrentiel et/ou au bien-être des consommateurs. Il peut s’agir de dispositions susceptibles d’encourager une hausse des prix, une diminution de la qualité des biens ou services concernés ou de l’incitation à l’innovation, de réduire la diversité de l’offre et le choix offert aux consommateurs⁴¹.
111. À cet égard, il convient de rappeler qu’il est nécessaire que l’Autorité « *soit saisie en temps utile avant que les textes concernés ne soient, le cas échéant, soumis au Conseil d’Etat, et, d’autre part, qu’elle soit pleinement informée des objectifs poursuivis y compris des orientations adoptées ou envisagées lorsque les travaux ont été engagés sur les textes d’application* »⁴². Le respect de « *ces conditions de saisine détermine la capacité de l’Autorité à effectuer une juste et concrète analyse des questions qui lui sont posées et à concevoir à l’attention des pouvoirs publics des solutions efficaces et offrant la sécurité juridique attendue* »⁴³.
112. En l’espèce, il doit être souligné que l’Autorité, saisie le 27 novembre 2025, a disposé d’un temps extrêmement réduit pour instruire la présente demande d’avis du Gouvernement alors que la fin de dispositif ARENH était, par hypothèse, prévisible.
113. Cette situation est d’autant plus regrettable que :
- d’une part, le VNU peut modifier les comportements de l’ensemble des acteurs du secteur de l’électricité, y compris les consommateurs finals ; et,
 - d’autre part, le projet de décret soumis pour avis est le dernier acte réglementaire nécessaire à la mise en œuvre du dispositif, ayant été précédé de deux décrets sur lesquels l’Autorité n’a pas été invitée à se prononcer.
114. Le délai imparti n’étant pas suffisant pour apprécier dans toutes ses implications les enjeux d’une telle modification affectant plusieurs strates du système électrique français, l’Autorité a été contrainte de se limiter à identifier différents points d’attention sur des effets que pourrait avoir le dispositif du VNU sur le jeu concurrentiel et/ou sur le bien-être des consommateurs.
115. Certaines problématiques n’ont pas pu être instruites. Il en va notamment de l’éventuelle asymétrie d’informations dont bénéficiera EDF du fait de son intégration verticale, ou encore du risque de stratégies de couverture sur les marchés de gros pour maximiser les effets seuils de taxation et d’écrittements dans le contexte post-ARENH.

B. UN MECANISME DE REVERSEMENT DES REVENUS NUCLEAIRES AUX CONSOMMATEURS FINALS RISQUANT DE MANQUER SON OBJECTIF

116. L’Autorité observe que, si la logique générale du VNU semble compréhensible, il est, dans sa conception et son établissement, relativement complexe. Il dépend en effet de facteurs multiples tels que les revenus anticipés d’EDF, des seuils de taxation spécifiques à la main du Gouvernement, ou encore à la définition de certaines plages de consommation. Cette

⁴¹ Autorité de la concurrence, Guide d’évaluation de l’impact concurrentiel des projets de textes normatifs, paragraphe 51.

⁴² *Ibid.*, paragraphe 39.

⁴³ *Ibid.*

accumulation de paramètres techniques conduit à s'interroger sur la possibilité, pour les consommateurs, de comprendre un dispositif dont ils sont supposés être les bénéficiaires et dont le résultat final apparaîtra sur leur facture.

117. Au-delà de cette complexité, il convient d'analyser le niveau de versement des revenus nucléaires (1) et sa répartition entre consommateurs finals (2).

1. LE NIVEAU DE REVERSEMENT DES REVENUS NUCLEAIRES

118. Il convient de relever de prime abord que le dispositif du VNU apparaît moins protecteur pour les consommateurs que l'ARENH. En outre, avec la suppression des volumes ARENH, les fournisseurs et les gros consommateurs, auront davantage recours aux marchés de gros. Partant, ces derniers seront plus exposés à ces fluctuations, positives et négatives.
119. Si le renchérissement des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques, évalués par la CRE à 60,3 euros par MWh pour la période 2026-2028, rend difficile la comparaison entre la protection conférée par l'ARENH et le VNU, plusieurs acteurs interrogés se sont montrés critiques sur lesversements induits par le VNU. Ainsi, pour le Médiateur national de l'énergie (ci-après « MNE »), le VNU présente un intérêt très limité et réservé à des usages spécifiques. De même, les associations de fournisseurs interrogées estiment que le VNU ne permettra pas de protéger les consommateurs du fait, tant de son niveau que de sa conception.
120. Dans leur ensemble, les acteurs interrogés avancent, en outre, que le VNU marque un recul du partage de la rente nucléaire. En particulier, une association de consommateurs relève que le taux de taxation des revenus d'EDF ne sera que de 50 % dans la plupart des cas et que cette taxation ne se déclenchera que lorsque les prix de marché dépasseront très largement les coûts de production. Or, l'association considère qu'il serait légitime de reverser la quasi-intégralité des revenus issus de la valorisation du nucléaire aux consommateurs, en tant que financeurs historiques du parc nucléaire.
121. Interrogée sur ce point, la DGEC a répondu que le VNU permet, comme l'ARENH, de faire bénéficier les consommateurs de la compétitivité du parc nucléaire existant.
122. Sur la fixation des seuils de taxation et d'écrêtement, la DGEC rappelle qu'en vertu de l'article L. 322-77 du code des impositions sur les biens et les services, elle doit tenir compte, en plus des coûts complets du nucléaire existants évalués par la CRE, de la situation financière d'EDF.
123. Sur ce sujet, une association de consommateurs conteste la fixation des seuils de taxation et d'écrêtement et propose la simulation qui suit : « *considérant la consommation électrique moyenne annuelle d'un ménage en France et en supposant un revenu d'EDF de l'ordre de 80 € / MWh, le consommateur ne toucherait que 2 € par an avec les règles retenues par l'État, alors qu'il pourrait toucher 66 € avec une taxation à 100 % des revenus d'EDF* ».
124. Interrogée sur cette projection, la DGEC avance une autre simulation et considère que « *pour un consommateur résidentiel moyen (...), la redistribution annuelle de VNU s'élèverait à environ 2,55 €, contre 5,20 € pour une taxation à 100 % à partir de 78 €/MWh* ».
125. L'Autorité relève que les deux analyses des niveaux de versement du VNU ne semblent pas comparables. La simulation proposée par l'association de consommateurs apparaît basée sur une taxation à 100 % des revenus d'EDF dès la couverture des coûts complets du nucléaire historique évalués par la CRE, soit 60,3 euros par MWh. À l'inverse, la DGEC propose une simulation partant du seuil de taxation retenu par le Gouvernement, à savoir à

78 euros par MWh, soit après avoir pris en compte les coûts complets du nucléaire historique, l'état financier d'EDF et les nouveaux programmes nucléaires⁴⁴.

126. Dans les délais impartis, il n'a pas été possible pour l'Autorité de vérifier les différents chiffres avancés.
127. Si l'Autorité relève que l'intégralité des sommes prélevées dans le cadre du dispositif sont bien redistribuées aux consommateurs, elle s'interroge sur les niveaux de fixation des seuils de déclenchement de taxation et d'écrêttement. Ces derniers sont décidés, à la discrétion du Gouvernement, à des niveaux sensiblement supérieurs aux coûts complets du nucléaire évalués par la CRE et intégrant des coûts autres, tels que les coûts encourus pour la réalisation des centrales électronucléaires autres qu'historiques qui sont mentionnées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie ou la situation financière d'EDF. Ces niveaux de seuils, définis par arrêté à 78 euros par MWh pour le seuil de taxation et à 110 euros par MWh pour le seuil d'écrêttement, pourraient écarter le consommateur final du bénéfice du VNU.
128. Il découle de ce qui précède que, en termes de reversements aux consommateurs finals, le VNU apparaît de prime abord comme un recul du partage de la compétitivité du parc nucléaire historique. Le dispositif apparaît plutôt comme un mécanisme de protection en cas de hausse très importante des prix sur les marchés de gros. Il entraînera ainsi une exposition plus importante des consommateurs aux fluctuations du marché de gros, en rupture avec le système antérieur.

Dès lors, en considérant qu'en application des articles L. 322-75 à L. 322-77 du code des impositions sur les biens et services, les seuils de taxation et d'écrêttement sont fixés pour trois ans, l'Autorité recommande de réaliser, à la fin de cette période, un bilan de leurs niveaux. Cette étude pourrait permettre d'évaluer les conséquences, en termes de versement des revenus nucléaires des centrales historiques, d'un abaissement des seuils de taxation et d'écrêttement à des niveaux plus proches de la couverture des coûts complets du nucléaire établis par la CRE.

2. LA REPARTITION DU REVENU NUCLEAIRE ENTRE CATEGORIES DE CONSOMMATEURS FINALS

129. Le projet d'article R. 337-15 du code de l'énergie dispose que « lorsque le tarif unitaire de la minoration est positif, le montant de la minoration dû par les fournisseurs d'électricité à chacun de leurs clients finals (...) est égal au produit des quantités d'électricité fournies à chaque client final au cours de la période d'application et du tarif unitaire, dans le cadre d'un contrat de fourniture ». Or, en application du projet d'article R. 337-11 du code de l'énergie, cette période d'application « est déterminée de manière à inclure au moins les quatre mois consécutifs pour lesquels une moindre tension du système électrique est anticipée, aux fins de renforcer les incitations à réduire sa consommation lors des heures de plus forte tension pour le système électrique ». Le projet d'article D. 337-13 du code de l'énergie intègre une période d'application par défaut « définie comme l'ensemble des jours compris entre le 1^{er} avril et le 31 octobre inclus ».

⁴⁴ Article L. 322-77, alinéa 2, du code des impositions sur les biens et services.

130. Avant tout, il convient de rappeler que, si les modalités d'application du VNU introduisent une minoration uniforme des factures d'électricité lors de la période de référence, les caractéristiques des consommations finales d'électricité ne sont pas homogènes. La consommation d'électricité est même très thermosensible. Les données de consommations⁴⁵ indiquent que les consommateurs résidentiels, raccordés principalement en basse tension inférieure ou égale à 36 kVA, représentent le principal profil de consommation d'électricité du mois de novembre au mois de mars, notamment du fait du chauffage électrique. Ces consommateurs représentent 42 % de la consommation finale sur cette période. Leur poids diminue lors de la période estivale en perdant 11 points pour s'établir à 31 % du mois d'avril au mois d'octobre.
131. À l'inverse des consommateurs résidentiels, les gros consommateurs, raccordés en moyenne ou haute tension (HTA ou HTB)⁴⁶ voient leurs parts dans la consommation finale augmenter lors de la période estivale, passant respectivement de 23 % à 29 % et de 15 % à 19 % sur la période allant du mois d'avril au mois d'octobre.
132. Saisonnaliser le VNU, en appliquant la minoration sur la consommation estivale, a soulevé des critiques, presque unanimes, des différents acteurs interrogés.
133. Une association de fournisseurs relève que le choix d'une période de sept mois aurait pour conséquence qu'en cas de déclenchement du VNU, les clients devront assumer un prix plus élevé sur les mois hivernaux en attendant la minoration appliquée sur les consommations estivales. Pour l'association, ce décalage pose question pour les consommateurs résidentiels et le secteur tertiaire, dont la consommation est thermosensible.
134. Le MNE partage cette analyse et souligne que la très grande majorité des consommations d'électricité ne peuvent pas être déplacées de l'hiver vers l'été, notamment pour les consommateurs particuliers et les petits professionnels. Une association de consommateurs estime que le placement de la période de référence reviendra à retenir, en moyenne, 44 % des consommations annuelles, excluant la période hivernale au cours de laquelle la consommation électrique des ménages est la plus importante. Selon elle, ce choix favorise les sites industriels dont la consommation varie peu dans l'année et pour lesquels il est possible de décaler la consommation sur une période donnée et présente des enjeux en termes de pouvoir d'achat des ménages. Une association de fournisseurs ajoute que le calcul de redistribution ne permet pas de cibler correctement les ménages les plus exposés et que la temporalité et le mode de calcul limitent la capacité du dispositif à protéger les consommateurs qui en auraient le plus besoin.
135. Ces acteurs questionnent, par ailleurs, les incitations découlant du choix de la période d'application. Ainsi, le MNE considère qu'appliquer le VNU uniquement les mois d'été pourrait être perçu comme une incitation au développement de certains usages, comme la climatisation. Dans ce sens, une association de consommateurs avance que retenir une période d'application estivale pourrait entraîner un usage accru des climatiseurs en été et désinviter les ménages en capacité de basculer d'un système de chauffage aux énergies fossiles vers un système électrique.

⁴⁵ Les données de consommation ont été transmises par la CRE qui souligne qu'elles sont des estimations. Ces dernières constituent des outils d'analyse à une maille très large afin d'appréhender la taille respective des différents profils de consommation et ne sauraient préjuger de l'avantage économique perçu par chaque consommateur dans le cadre du dispositif VNU.

⁴⁶ La HTA (moyenne tension) est comprise entre 1 et 50 kV, alors que la HTB (haute tension, réservée au réseau de transport d'électricité exploité en France par RTE) est comprise entre 50 et 400 kV.

136. La DGEC rappelle que le placement de la période d'application par défaut du VNU du mois d'avril au mois d'octobre « *est le complémentaire de la période de tension du mécanisme de capacité (novembre-mars), et est définie pour ne pas inciter à sur-consommer pendant les périodes de tension du système électrique* ». Elle ajoute que « *cette définition s'inscrit dans le cadre prévu par le règlement (UE) 2019/943, modifié par le règlement (UE) 2024/1747 et les discussions entre les autorités françaises et la Commission européenne qui a demandé à ce que la période d'application couvre une période minimale de 4 mois* ».
137. La DGEC ajoute que ce placement, par rapport à une période de douze mois, induit « *un effet redistributif limité de l'ordre de 15 % de VNU reçu pour toute l'année entre les consommateurs reliés au réseau de transport d'électricités et ceux reliés en basse tension ayant une puissance souscrite inférieure à 36 kVA* ». Selon elle, la définition sur des mois hors tension induit nécessairement des effets redistributifs entre consommateurs en fonction de leurs profils de consommations, indépendamment du caractère ménage, entreprise, industriel. En somme, pour la DGEC, « *pour un VNU moyen de 10 €/MWh, l'écart serait seulement de 1,5 €/MWh* » et les effets redistributifs du VNU ont « *bien été appréciés et sont plus limités que ceux qui s'appliquent depuis 15 ans pour l'ARENH* ».
138. Sur les inégalités entre profils de consommation, la DGEC admet que « *les consommateurs dont la consommation est moins thermosensible recevront un montant de VNU annuel plus élevé, et inversement pour les consommateurs plus thermosensibles* ». Toutefois, considérant que le VNU est un dispositif ponctuel de partage de valeur, activé uniquement en cas de revenus élevés d'EDF, la DGEC affirme que le dispositif « *n'est pas en capacité seul d'influencer durablement les choix de chauffage ou d'installation de climatiseurs* ».
139. L'Autorité observe que l'article 19 quinque du règlement (UE) 2019/943 dispose que « *toutes recettes (...) issues de régimes de soutien direct des prix sous la forme de contrats sur différence bidirectionnels et de mécanismes équivalents (...) sont distribuées aux clients finals* ». Il poursuit : « *la distribution des recettes aux clients finals est conçue de manière à maintenir les mesures d'incitation à réduire leur consommation ou à la déplacer vers des périodes où les prix de l'électricité sont bas, et à ne pas nuire à la concurrence entre les fournisseurs d'électricité* ».
140. Si cette disposition impose, en effet, que les recettes de la taxe sur la valorisation de la production nucléaire d'EDF sur les marchés de gros soient redistribuées de manière à maintenir les mesures d'incitation à réduire la consommation ou à la déplacer vers des périodes où les prix de l'électricité sont bas, ce qui pourrait correspondre à la période de moindre tension retenue dans le projet de décret, d'autres périodes, incluant davantage de consommations résidentielles, auraient pu être envisagées.
141. Dans une perspective opérationnelle, la CRE relevait dans sa délibération que « *le choix de ne retenir que les consommations entre les mois d'avril à octobre complexifie fortement la gestion et la compréhension du dispositif pour un impact limité en termes de redistribution entre catégories de consommateurs* »⁴⁷ et actait que « *si la période d'application d'avril à octobre tend à inciter à la sobriété l'hiver (...) les usages ne sont pas pour autant tous décalables entre les saisons* »⁴⁸.
142. Enfin, s'agissant de la complémentarité du VNU avec les incitations à la sobriété communiquées par le mécanisme de capacité, l'Autorité renvoie à l'avis n° 25-A-14 du

⁴⁷ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 décembre 2025 portant avis sur le projet de décret relatif aux conditions d'application du versement nucléaire universel, page 17.

⁴⁸ *Ibid.*

12 décembre 2025 concernant un projet de décret relatif au mécanisme de capacité dans le secteur de l'électricité. L'Autorité y a constaté « *que les fournisseurs ne semblent pas tenus de transmettre le signal-prix de la capacité aux consommateurs finals, lesquels ne sont donc a priori pas incités, par les dispositions législatives et réglementaires relatives au mécanisme de capacité, à réduire leur consommation en période de pointe* ». Ainsi, la nécessité de placer la période de référence en cohérence avec les incitations à la sobriété du mécanisme de capacité ne semble pas justifiée puisqu'en l'état du mécanisme, les consommateurs ne semblent, *a priori*, pas incités à réduire leur consommation en période de pointe.

143. Il découle de ce qui précède que, si le VNU a été envisagé afin de faire bénéficier les consommateurs d'une partie des revenus issus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques, les modalités d'application créent un ensemble complexe et hypothétique. Il apparaît que les consommateurs ne jouiront du dispositif que lors d'épisodes sporadiques de prix très élevés sur les marchés de gros.
144. De plus, les modalités d'application retenues dans le projet de décret ne permettent pas une protection homogène des consommateurs. En effet, si le dispositif se veut uniforme, dans sa logique, les dispositions réglementaires diminuent les bénéfices qu'auraient pu obtenir les consommateurs résidentiels. En d'autres termes, le projet de décret, maximise les transferts financiers aux gros consommateurs au détriment des consommateurs résidentiels.
145. À cet égard, l'Autorité relève qu'aucun obstacle juridique ou de cohérence entre mécanismes n'aurait empêché la conception d'une période de référence plus longue ou intégrant davantage de consommation hivernale. Alternativement, ce placement aurait pu s'envisager sur les heures creuses, afin de conserver un signal prix cohérent.
146. S'agissant de la couverture des coûts complets du nucléaire historique, l'Autorité constate que le projet de décret intègre un dispositif, à l'échelle agrégée, susceptible de participer à la couverture des coûts. En effet, tel qu'envisagé, le projet d'article R. 337-12 du code de l'énergie prévoit la possibilité d'allonger la période d'application jusqu'à douze mois. Cette prolongation, prise afin d'assurer un niveau de versement raisonnable aux consommateurs finals, entraînerait une augmentation des volumes de consommation d'électricité ouvrant droit à minoration. Mathématiquement, du fait des méthodes de calcul du tarif unitaire prévues au projet d'article R. 337-5 du code de l'énergie, cette augmentation des quantités d'électricité éligibles à la minoration serait susceptible de maintenir des revenus du parc nucléaire historique supérieur aux coûts complets du parc nucléaire historique.
147. Néanmoins, le projet de décret ne conçoit pas de mécanisme individualisé. En effet, l'Autorité constate que si la minoration de prix sera uniforme entre tous les consommateurs, résidentiels et professionnels, les conditions d'approvisionnement des différents consommateurs, et notamment les prix en euros par MWh payés, sont très hétérogènes. Partant, l'Autorité s'interroge sur un possible effet de bord du VNU vis-à-vis des consommateurs, notamment industriels, ayant souscrit des contrats de fourniture à des prix proches du nucléaire. Ces derniers pourront, comme tous les consommateurs, bénéficier d'une minoration de leurs prix de fourniture d'électricité si les revenus issus de la valorisation de la production électronucléaire d'EDF le permettent. Or, dans l'hypothèse d'un VNU positif, cette réduction serait susceptible, en fonction des stipulations contractuelles propres à chaque consommateur, d'aboutir, à l'échelle individuelle, à des prix de fourniture avoisinant le niveau des coûts complets du nucléaire voir possiblement inférieurs, ce qui interroge au regard des dispositions des articles 102 et 106 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).

148. Étant donné les délais d'instruction, l'Autorité n'a pas été en mesure d'apprécier si cet hypothétique effet d'aubaine, inhérent à la logique d'uniformisation de la minoration issue du VNU, est à même de changer les stratégies de couverture des consommateurs, notamment électro-intensifs, en les incitant à conclure des contrats à des prix proches des coûts complets du nucléaire tels que les contrats de long terme ou les CAPN.

Partant, l'Autorité recommande de clarifier les objectifs du dispositif VNU, qu'il s'agisse d'inciter à la sobriété, de favoriser la consommation d'électricité des entreprises ou encore de reverser les revenus des centrales nucléaires historiques, et, en fonction, d'adapter les dispositions réglementaires, telles que la période de référence.

Elle recommande, en outre, de dresser un bilan de cette réforme au bout de trois ans.

Avant même l'expiration de ce délai de trois ans, l'Autorité invite le Gouvernement et EDF à réfléchir à l'incidence du dispositif sur la couverture des coûts en cas de VNU significatif, au regard, notamment des articles 102 et 106 TFUE.

C. LES COUTS DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

149. La complexité du VNU présentée ci-avant ne concernera pas uniquement les consommateurs finals mais également les fournisseurs d'électricité qui vont participer à la mise en œuvre du dispositif étant chargés d'organiser la répercussion du VNU. Ce rôle d'intermédiation dans le dispositif emportera des coûts additionnels pour les fournisseurs. Ces derniers ont eu plusieurs fois l'occasion d'exprimer leurs inquiétudes sur le coût de mise en œuvre du VNU, redoutant une charge technique accrue⁴⁹. Ils ont signalé leurs craintes concernant le coût opérationnel de mise en œuvre du VNU (1) et les systèmes de compensation qui impliquent des avances de fond de leur part (2).

1. LE COUT OPERATIONNEL DU DISPOSITIF POUR LES FOURNISSEURS

150. Le projet de décret intègre les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles les fournisseurs d'électricité procèdent à la minoration dans les contrats en cours. Plus spécifiquement, le projet d'article R. 337-15 du code de l'énergie dispose « *que pour chaque période d'application, lorsque le tarif unitaire de la minoration est positif, le montant de la minoration dû par les fournisseurs d'électricité à chacun de leurs clients finals (...) est égal au produit des quantités d'électricité fournies à chaque client final au cours de la période d'application et du tarif unitaire, dans le cadre d'un contrat de fourniture* ». En outre, en application du projet d'article R. 337-14 du code de l'énergie, « *la minoration des factures induite par le Versement nucléaire universel, y compris le tarif unitaire applicable, doivent figurer de manière distincte aux éléments non liés au Versement nucléaire universel dans les offres de fourniture* ».
151. Les associations de fournisseurs interrogées sont unanimes sur le coût de mise en œuvre du dispositif. Elles affirment que le mécanisme cumule plusieurs paramètres, fenêtres de calcul

⁴⁹ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques sur le prix de l'électricité, la compétitivité des entreprises et l'action de l'État (M. Philippe Bolo et M. Maxime Laisney), n° 1902, p. 67.

et circuits de compensation, qui créeraient un niveau de complexité inédit pour les équipes opérationnelles et augmenteraient le risque d'erreur, notamment sur la conformité et les calendriers de déclaration. Selon elles, cette complexité engendrerait des coûts de gestion considérables pour les fournisseurs. De même, les modalités d'application du VNU nécessiteraient, notamment, des développements pour la facturation et l'affichage, le calcul de la minoration personnalisé pour chaque client.

152. Ces associations insistent également sur les implications qu'engendrera le VNU sur leurs systèmes d'information. Elles estiment que le poids opérationnel imposé aux fournisseurs d'électricité impactera considérablement leur système informatique.
153. Les associations de fournisseurs d'électricité concurrents d'EDF regrettent l'absence de compensation des coûts de mise en œuvre du dispositif alors que RTE sera compensé pour la gestion des flux financiers.
154. Interrogée sur les coûts de mise en œuvre du dispositif, la DGEC a reconnu qu'aucune estimation de l'impact financier du dispositif sur les fournisseurs n'avait été effectuée.
155. Toutefois, elle a rappelé que les fournisseurs d'électricité restent libres de déterminer le prix auquel ils fournissent l'électricité à leurs clients et donc libres de répercuter les frais engendrés par leur activité de fournisseurs à leurs clients. Cette libre répercussion assure une concurrence entre fournisseurs concernant l'ampleur de ces frais, et est à même d'engendrer l'incitation à les réduire, au bénéfice final du consommateur et du budget de l'État.
156. S'agissant de la mise en place d'une compensation, la DGEC a rappelé que, contrairement aux fournisseurs d'électricité qui fixent librement leur prix, les revenus de RTE sont régulés. Cette tarification rend nécessaire un mécanisme de couverture des frais induits.
157. L'Autorité regrette que les coûts de mise en œuvre d'un mécanisme aussi complexe n'aient pas fait l'objet d'une évaluation.
158. En tout état de cause, si les coûts nécessaires pour la mise en œuvre du VNU et la conformité avec les dispositions du projet de décret n'apparaissent pas substantiels, ils seront, vraisemblablement, répercutés aux clients. Ce transfert de coûts aux consommateurs, dont l'intensité dépendra en partie des capacités financières des fournisseurs, sera valable pour la mise en œuvre globale du dispositif, c'est-à-dire indifféremment de l'existence d'un tarif unitaire de minoration positif ou nul.

Ainsi, l'Autorité recommande de procéder à un audit des coûts opérationnels de mise en œuvre du dispositif VNU pour les fournisseurs d'électricité.

2. L'IMPACT DU DISPOSITIF SUR LA TRESORERIE DES FOURNISSEURS

159. Le paragraphe 4 du projet de décret prévoit l'instauration d'un mécanisme de compensation des fournisseurs d'électricité du fait de l'avance de trésorerie potentielle liée à l'application de la minoration propre à chaque contrat de fourniture. En détail, le projet d'article R. 337-16 du code de l'énergie dispose que « *lorsque le tarif unitaire (...) est positif, un dispositif de compensation de la perte de recettes supportée par les fournisseurs d'électricité du fait de la mise en œuvre de la minoration (...) est mis en place* ». Le projet d'article poursuit en précisant que le dispositif prévoit « *le versement par acomptes de ces pertes de recettes, à la demande des fournisseurs d'électricité* ».

160. Le projet d'article R. 337-17 du code de l'énergie précise les modalités du dispositif d'acomptes. Ce dernier « *est prévu au moins à deux reprises au titre de cette période d'application : une première fois au cours de ladite période, et une seconde au cours du mois suivant sa fin* ». Le projet d'article dispose également que « *la Commission de régulation de l'énergie détermine et publie en amont le calendrier et la fréquence de mise en œuvre de ce dispositif d'acomptes au cours de la période d'application, qui peut couvrir un ou plusieurs mois de ladite période, en tenant compte du coût financier de portage de la minoration par les fournisseurs d'électricité selon le niveau du tarif unitaire de la minoration* ».
161. Le dispositif d'acomptes et sa fréquence sont apparus comme un sujet d'inquiétude pour les fournisseurs d'électricité et un point essentiel de la déclinaison réglementaire du dispositif. Dans ce sens, les associations de fournisseurs ont souligné que la mise en œuvre du VNU par les fournisseurs, qui assumeront une perte de recettes puis seront compensés par l'État, induira une avance de trésorerie, dont l'actualisation et le financement pourraient se révéler coûteux.
162. Si, comme le relèvent les associations de fournisseurs, la plupart du temps, en cas de tarif unitaire faible, l'impact sur la trésorerie des fournisseurs sera limité et ces derniers pourront se satisfaire du guichet bimensuel pour leurs acomptes, l'incidence de cette avance dépendra de l'importance du tarif unitaire de minoration. Selon elles, l'avance imposée aux fournisseurs créera un besoin en fonds de roulement (ci-après « BFR ») équivalant à plusieurs semaines de chiffre d'affaires et fragilisera la liquidité des acteurs.
163. Partant, selon les associations de fournisseurs, il est crucial que le calendrier de déclaration et de versement des acomptes au cours de la période d'application limite au maximum le BFR induit, mais également qu'en cas de tarif unitaire significatif, la CRE ouvre des guichets d'acomptes mensuels et que les fournisseurs puissent être compensés quelques jours après la facturation minorée de leur portefeuille client.
164. Enfin, les associations de fournisseurs estiment que ces avances de trésorerie pourraient avoir une incidence sur l'intensité concurrentielle. Pour elles, compte tenu des avances de trésorerie, le VNU représentera une barrière à l'entrée significative pour le marché de l'électricité.
165. La DGEC souligne que les préoccupations des fournisseurs ont été pleinement intégrées à la version du décret partagée à l'Autorité le 4 décembre 2025 telle qu'amendée à la suite des échanges au sein du Conseil supérieur de l'énergie. Elle relève que le décret garantit que « *le versement de l'acompte de compensation aux fournisseurs aura lieu avant la fin du mois M+1 par rapport à un mois M soit concomitamment avec le cycle de facturation des fournisseurs du mois M pour leurs clients en facturation mensuelle* ». Partant, la DGEC considère que le portage de trésorerie des fournisseurs sera nul ou quasi nul.
166. Questionnés sur le coût du portage de trésorerie, les services de la CRE ont eu l'occasion de rappeler en séance qu'un des aspects essentiels du métier de fournisseur d'électricité est la gestion de trésorerie, en particulier pour lisser les aspects saisonniers des prix de marché de l'électricité. Les services de la CRE ont également relevé que le niveau du coût de portage du dispositif VNU est à mettre en perspective avec d'autres dispositifs publics réglementaires, comme la collecte de l'accise sur l'électricité par les fournisseurs, qui est réalisée à la maille trimestrielle et justifie de montants plus importants en termes d'avance de trésorerie.
167. Les services de la CRE ont ainsi considéré que le dispositif est absorbable par les fournisseurs en cas de niveau de VNU modéré. Ils ont indiqué qu'en cas de VNU significatif,

la possibilité d'augmenter le nombre de guichets permettrait en tout état de cause de limiter l'impact du nouveau dispositif sur la trésorerie des fournisseurs.

168. En somme, les services de la CRE ont indiqué en séance que le mécanisme de compensation, tel que prévu par le projet de décret, intégrant des guichets mensuels limitant le coût de portage à 20 jours environ par mois de la période d'application, leur apparaît équilibré.
169. Il découle de ce qui précède que l'impact des modalités d'application du VNU sur la trésorerie des fournisseurs semble dépendre de plusieurs facteurs, tels que l'importance du tarif unitaire, la santé financière du fournisseur ou encore le nombre de guichets de compensation.
170. Si des tarifs unitaires relativement faibles, de quelques euros par MWh, ne semblent pas susciter d'inquiétudes, l'Autorité s'interroge sur l'impact de montants plus importants sur l'intensité concurrentielle. En effet, dans l'éventualité d'un tarif unitaire significatif, c'est-à-dire lors d'un épisode où la valorisation de la production nucléaire conduira EDF à engendrer des surprofits, et donc, vraisemblablement, où les liquidités des fournisseurs pourraient déjà être mises en difficulté du fait de l'augmentation des prix d'équilibre sur le marché de gros, l'incidence du versement des minorations individuelles sera plus sensible sur les trésoreries des fournisseurs. Les nouveaux entrants, ou les acteurs souhaitant pénétrer le marché de la fourniture, pourraient ne pas avoir la capacité de supporter de telles avances.
171. Toutefois, l'Autorité accueille favorablement les évolutions du projet de décret survenues à l'issue du Conseil de supérieur de l'énergie, en ce que ces dernières réduisent le coût de portage du dispositif pour les fournisseurs.
172. Tel que prévu dans le projet de décret, la CRE fixera la fréquence des guichets d'acomptes de la compensation fournisseurs selon l'ampleur des portages de trésorerie évaluée. Pour l'Autorité, cette adaptation du nombre de guichets d'acomptes pour les fournisseurs en fonction du coût financier de portage de la minoration apparaît comme une solution adaptée et pertinente pour limiter les BFR induits par le dispositif.

L'Autorité recommande d'intégrer une analyse des coûts de trésorerie induits par le dispositif VNU sur les fournisseurs d'électricité dans le bilan à trois ans, suggéré précédemment.

Conclusion

173. L'Autorité a été saisie le 27 novembre 2025 du projet de décret relatif aux modalités d'application du VNU. Elle tient ainsi à souligner qu'elle a disposé d'un temps extrêmement réduit pour instruire la demande d'avis alors même que le projet de décret s'inscrit dans un changement structurel de l'intervention publique sur les marchés de l'électricité, avec le passage d'une logique *ex ante* vers une logique *ex post*, qui a, entre autres, un impact potentiel sur les coûts qui seront supportés par le consommateur final. Ce délai ne lui a pas permis d'apprécier tous les enjeux d'une modification aussi significative.
174. C'est dans ce contexte, et sous toute réserve, que l'Autorité émet un avis favorable au projet de décret relatif aux modalités d'application du VNU.

175. L’Autorité formule toutefois plusieurs points d’attention ou commentaires, non exhaustifs. Ainsi, elle :

- recommande de procéder à un bilan global dans trois ans du dispositif qui évaluerait le niveau de versement du VNU, ses effets entre les différentes catégories de consommateurs et, au sein d’une même catégorie de consommateurs, entre les profils de consommation, et enfin l’incidence du dispositif sur les fournisseurs d’électricité et notamment leur trésorerie ;
- suggère la réalisation d’un audit des coûts de mise en place du dispositif pour les fournisseurs ; et, enfin,
- invite le Gouvernement et EDF à réfléchir à l’incidence d’éventuelles minorations sur la couverture des coûts du nucléaire historique en cas de VNU significatif au regard des différentes stipulations propres à chaque contrat.

Délibéré sur le rapport oral de M. Louis Grall, rapporteur, et l’intervention de Mme Laure Gauthier, rapporteure générale adjointe, par Mme Anne Wachsmann-Guigon, vice-présidente, présidente de séance, M. Thibaud Vergé et M. Vivien Terrien, vice-présidents.

La chargée de séance,

La présidente de séance,

Habiba Kaïd-Slimane

Anne Wachsmann-Guigon

© Autorité de la concurrence