L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT D'INFORMATION

Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES

SÉNAT

Redevances de réseau et taxation de l'électricité : concilier ambition européenne et subsidiarité

Les crises énergétiques successives ont montré la nécessité pour l'Union européenne de réduire sa dépendance aux énergies fossiles importées, de maîtriser les factures d'électricité et d'investir dans ses réseaux électriques afin d'accompagner l'électrification de l'économie.

Dans cette perspective, la Commission européenne a présenté, le 17 juillet 2026, une proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2019/943 sur le marché intérieur de l'électricité.

Cette proposition intervient principalement dans quatre domaines : **la tarification des réseaux, le développement des réseaux intelligents, la taxation de l'électricité et la gestion des demandes de raccordement en cas de congestion.**

La commission des affaires européennes du Sénat **partage les objectifs généraux** poursuivis par la Commission européenne. Elle considère toutefois que plusieurs des moyens proposés vont au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

Saisie au titre de l'article 88-6 de la Constitution, la commission des affaires européennes du Sénat a donc examiné cette proposition au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité : l'action de l'Union est-elle nécessaire et, lorsqu'elle l'est, les mesures proposées n'excèdent-elles pas ce qui est indispensable ?

Réunie le 22 octobre 2026, sur le rapport de M. Daniel Gremillet, **elle a adopté à l'unanimité une proposition de résolution européenne portant avis motivé sur cette proposition**. En effet, elle estime que cette proposition réduit excessivement la marge d'appréciation des États membres et de leurs autorités de régulation, multiplie les prescriptions techniques et les actes secondaires et soulève, en matière fiscale, une difficulté fondamentale s'agissant de la base juridique retenue.



Les recommandations principales

1. **Préserver les marges de manœuvre nationales dans la conception des tarifs de réseau.**

   Maintenir des principes européens communs de transparence, de non-discrimination et de réflectivité des coûts, tout en laissant aux autorités nationales de régulation le choix des instruments tarifaires adaptés aux caractéristiques de leurs réseaux.

2. **Renoncer à une harmonisation détaillée des méthodes tarifaires par actes délégués.**

   Supprimer l'habilitation permettant à la Commission européenne de définir une structure commune et une méthode harmonisée de tarification, qui porterait sur des choix ayant des conséquences économiques et redistributives importantes.

3. **Limiter l'harmonisation des réseaux intelligents et des échanges de données aux seuls besoins présentant une réelle dimension européenne.**

   Définir des normes communes lorsqu'elles sont nécessaires à l'interopérabilité, sans imposer aux gestionnaires des réseaux nationaux des dispositifs coûteux qui n'apporteraient pas de valeur ajoutée démontrée.

4. **Traiter la fiscalité de l'électricité dans le cadre juridique approprié et dans le respect de l'unanimité.**

   Ne pas introduire, sur le fondement de l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une harmonisation des droits d'accise qui relève de l'article 113 ou, si elle est regardée comme une mesure de politique énergétique essentiellement fiscale, de l'article 194, paragraphe 3, du TFUE. Ces deux dispositions demandant de statuer selon une procédure législative spéciale exigeant l'unanimité au Conseil, après consultation du Parlement européen.

5. **Conserver aux États membres le choix des priorités de raccordement.**

   Permettre de lutter contre les demandes spéculatives et de prendre en compte la maturité des projets, tout en laissant aux États membres le soin de déterminer les catégories d'activités devant éventuellement bénéficier d'un accès prioritaire au réseau.

I. ADAPTER LES RÉSEAUX ÉLECTRIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉLECTRIFICATION : UNE AMBITION EUROPÉENNE LÉGITIME

A. Des réseaux soumis à des besoins d'investissement croissants

L'électrification des transports, de l'industrie et du chauffage ainsi que le développement des énergies renouvelables vont profondément modifier l'utilisation des réseaux électriques européens.

La maîtrise des coûts du système suppose donc à la fois :

- d'investir dans de nouvelles capacités lorsque cela est nécessaire ;
- d'utiliser plus efficacement les infrastructures existantes ;
- de développer la flexibilité ;
- d'accélérer la numérisation des réseaux ;
- et de faciliter le raccordement des nouveaux consommateurs et producteurs.

Dans ce contexte, l'existence de principes européens communs est justifiée afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et d'éviter des discriminations entre utilisateurs.

> *Cette transformation nécessite des investissements considérables dans les réseaux électriques, de l'ordre de **600 milliards d'euros d'ici à 2030 et de 1 200 milliards d'euros d'ici à 2040**.*
>
> ***Source :** Commission européenne, 2026*

B. Une proposition qui franchit une nouvelle étape dans l'harmonisation

Le règlement européen de 2019 prévoit déjà que les tarifs de réseau doivent être **transparents, non discriminatoires et refléter les coûts.** Il encourage également la **flexibilité** et une **utilisation efficace des infrastructures**. La Commission européenne estime néanmoins que le cadre actuel ne permet pas une utilisation suffisamment efficace des réseaux.

Elle propose donc de rendre plus prescriptifs plusieurs instruments tarifaires : signaux de localisation, composantes liées à la capacité, différenciation selon les périodes d'utilisation et comparaisons des performances des gestionnaires de réseaux.

Elle prévoit également :

- des indicateurs communs pour mesurer le développement des réseaux intelligents ;
- un cadre européen d'échange et de réutilisation des données ;
- des objectifs renforcés de déploiement des compteurs intelligents ;
- une règle relative à la taxation comparée de l'électricité et du gaz naturel ;
- de nouveaux instruments permettant de gérer les files d'attente de raccordement.

La commission des affaires européennes du Sénat partage les objectifs de réduction des coûts et d'électrification mais considère que l'efficacité de l'action européenne ne dépend pas du degré de précision de la réglementation.

II. UNE HARMONISATION QUI RISQUE DE RESTREINDRE EXCESSIVEMENT LES COMPÉTENCES NATIONALES, SANS PLUS-VALUE DÉMONTRÉE

A. La tarification des réseaux doit rester adaptée aux réalités nationales

Les réseaux électriques européens présentent des caractéristiques très différentes.

Leur géographie, la densité de la population, le mix de production, les besoins d'investissement ou encore la capacité des utilisateurs à adapter leur consommation aux signaux tarifaires varient fortement d'un État membre à l'autre.

Il n'existe donc pas de modèle tarifaire unique adapté à l'ensemble de l'Union européenne.

L'Europe doit fixer les principes ; elle ne doit pas prescrire dans le détail le tarif de chaque réseau.

La proposition soulève également des difficultés concernant les régimes tarifaires spéciaux. Ceux-ci peuvent produire des effets redistributifs entre catégories de consommateurs, qui dépassent la seule compétence technique des régulateurs et peuvent nécessiter une intervention des gouvernements.

Enfin, les mécanismes européens envisagés doivent tenir compte des spécificités nationales. En France, par exemple, certains investissements sur les réseaux de distribution sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage des autorités concédantes, notamment dans les territoires relevant de l'électrification rurale.

B. Une forte réserve sur les habilitations confiées à la Commission européenne

La proposition prévoit de permettre à la Commission européenne d'adopter un acte délégué définissant une structure commune et une méthode harmonisée de tarification.

Pour la commission des affaires européennes du Sénat, cette habilitation va trop loin.

La structure des tarifs détermine la manière dont les coûts des réseaux sont répartis entre ménages, entreprises, producteurs et autres utilisateurs. Elle peut donc produire des conséquences économiques et redistributives importantes.

Ces choix ne sauraient être assimilés à de simples modalités techniques.

En outre, contrairement aux propositions d'actes législatifs européens, les actes délégués et les actes d'exécution **ne font pas l'objet d'un contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux**.

La commission des affaires européennes du Sénat avait déjà formulé cette préoccupation à l'occasion de l'examen du « paquet réseaux ». Elle la réitère aujourd'hui.

C. Réseaux intelligents : éviter des coûts administratifs sans valeur ajoutée démontrée

La commission des affaires européennes du Sénat soutient le développement des réseaux intelligents, de la flexibilité et des outils numériques permettant d'accroître l'utilisation des infrastructures existantes.

Une action européenne est également légitime lorsqu'elle est nécessaire pour assurer l'interopérabilité des systèmes.

La proposition prévoit toutefois d'aller beaucoup plus loin dans l'harmonisation des indicateurs, des formats de données, des interfaces ou encore des modalités d'échange entre gestionnaires.

Or une part importante de ces échanges demeure strictement nationale.

Pour des opérateurs disposant déjà de systèmes performants, la mise en place d'un nouveau cadre européen harmonisé pourrait nécessiter **une refonte coûteuse de leurs outils informatiques, sans bénéfice suffisamment démontré.**

Le principe de proportionnalité impose que l'harmonisation soit limitée aux seuls domaines dans lesquels une intervention européenne apporte une réelle valeur ajoutée.

III. TAXATION DE L'ÉLECTRICITÉ : UN CHOIX DE BASE JURIDIQUE FORTEMENT CONTESTÉ

La Commission européenne souhaite que les États membres **organisent leurs droits d'accise de telle sorte que l'électricité ne soit pas taxée à un taux supérieur à celui du gaz naturel.**

L'objectif d'une fiscalité plus favorable à l'électrification peut être partagé. Il est particulièrement pertinent pour la France compte tenu du caractère largement décarboné de sa production électrique.

La commission des affaires européennes du Sénat conteste néanmoins la procédure retenue.

La Commission européenne fonde sa proposition sur l'article 194, paragraphe 2, du TFUE, qui permet l'adoption du règlement selon la procédure législative ordinaire et à la majorité qualifiée.

Or l'article 113 du TFUE prévoit que l'harmonisation des droits d'accise et des autres impositions indirectes relève d'une procédure législative spéciale exigeant **l'unanimité au Conseil**, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

De surcroît, l'article 194, paragraphe 3, prévoit lui-même l'unanimité pour les mesures de politique énergétique **essentiellement fiscales**.

Une mesure fiscale doit rester une mesure fiscale : **l'exigence d'unanimité prévue par les traités ne doit pas pouvoir être contournée** par l'insertion d'une disposition fiscale dans un règlement énergétique adopté à la majorité qualifiée.

La difficulté est d'autant plus manifeste qu'une directive européenne est déjà spécifiquement consacrée à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité et que sa révision est en négociation depuis 2021.

La multiplication de dispositions fiscales dans différents textes sectoriels nuirait par ailleurs à **la cohérence et à la lisibilité** du droit de l'Union.

Sur le fond, la commission des affaires européennes estime également qu'une comparaison limitée aux seuls droits d'accise ne restitue pas l'ensemble du signal-prix réellement supporté par les consommateurs.

Elle demande donc que soient mieux prises en compte **les autres prélèvements** pesant sur les prix de l'électricité et du gaz, qu'une **période de transition** suffisante soit prévue et qu'une véritable **possibilité de dérogation** soit ouverte en cas de circonstances exceptionnelles.

IV. RACCORDEMENTS : DES PRINCIPES COMMUNS, MAIS DES PRIORITÉS QUI DOIVENT RESTER NATIONALES

Face à la multiplication des files d'attente, la Commission européenne souhaite permettre de mieux prendre en compte la maturité des projets et de lutter contre les demandes spéculatives.

La commission des affaires européennes du Sénat soutient le passage d'une logique strictement fondée sur le « **premier arrivé, premier servi** » à une logique permettant de **privilégier les projets effectivement prêts à être réalisés**.

Elle approuve donc des principes européens communs de **transparence, d'objectivité, de non-discrimination et de maturité** des demandes.

En revanche, la proposition prévoit que certaines catégories d'utilisateurs puissent bénéficier d'une **priorité de raccordement**.

Pour la commission des affaires européennes du Sénat, décider s'il convient de privilégier un hôpital, une usine, un centre de données ou une infrastructure de transport ne constitue **pas une simple décision technique.**

Il s'agit d'un choix pouvant relever de la politique industrielle, de l'aménagement du territoire, de la politique sociale ou de la sécurité nationale**. La détermination de ces priorités doit donc rester de la responsabilité des États membres.**

V. CONCILIER AMBITION EUROPÉENNE ET SUBSIDIARITÉ

La commission des affaires européennes **ne remet pas en cause la nécessité de moderniser les réseaux électriques, d'en maîtriser les coûts ou de favoriser l'électrification**.

Elle considère cependant que des objectifs européens communs ne justifient pas une uniformisation systématique des moyens permettant de les atteindre.

Lorsque l'action européenne apporte une véritable valeur ajoutée, notamment pour le fonctionnement du marché intérieur, les interconnexions ou l'interopérabilité, elle doit être soutenue.

À l'inverse, des prescriptions trop détaillées peuvent rigidifier la régulation, **créer des coûts administratifs supplémentaires et réduire inutilement la capacité des États membres et de leurs régulateurs à tenir compte de leurs spécificités nationales.**

En matière fiscale, le respect des compétences et des procédures prévues par les traités constitue une exigence supplémentaire.

La commission des affaires européennes du Sénat a donc **adopté à l'unanimité, sur le rapport du sénateur Daniel Gremillet, une proposition de résolution européenne portant avis motivé, considérant que la proposition de règlement n'est pas, en l'état, conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

POUR EN SAVOIR PLUS

La proposition de règlement européen : COM(2026) 600 final

La proposition de résolution européenne du Sénat portant avis motivé

Le rapport d'information

Les pages de la commission des affaires européennes du Sénat.



Ronan LE GLEUT
Président
Français établis hors de France
Les Républicains



Daniel GREMILLET
Rapporteur
Vosges
Les Républicains

secretariat.aff-europeennes@senat.fr 01.42.34.24.80 www.senat.fr