

N° 94

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 octobre 2026

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/943 afin d'assurer la maîtrise anticipative des factures d'électricité dans l'Union européenne en réduisant les coûts du système et en favorisant l'électrification et la numérisation** – COM(2026) 600 final,*

Par M. Daniel GREMILLET,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Ronan Le Gleut, *président* ; M. Stéphane Sautarel, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Michaël Weber, Pierre Ouzoulis, Ahmed Laouedj, Rodolphe Alexandre, Thomas Dossus, Marc Laménie, Mmes Sylvie Josserand, Valérie Boyer, M. Cyril Pellevat, Mme Karine Daniel, *vice-présidents* ; Mme Catherine Belrhiti, MM. Pierre Cuypers, Daniel Gremillet, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, Guy Benarroche, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, M. François Bonneau, Mme Manon Bouquin, MM. Alain Cadec, Rémi Cardon, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, M. Christophe Chaillou, Mme Brigitte Devésa, MM. Bertrand Dupont, Fabien Genet, Mme Annick Girardin, MM. Loïc Hervé, Jean Hingray, Jean-François Husson, Mmes Christine Lavarde, Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Ryan Persaud, Mmes Pernelle Richardot, Elsa Schalck.



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                                                                                                      | <u>Pages</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>AVANT-PROPOS .....</b>                                                                                                                                                                                                                            | <b>7</b>     |
| <b>I. LA RÉÉCRITURE DE L'ARTICLE 18 CONDUIT À UNE HARMONISATION<br/>ACCRUE DES MÉTHODES DE TARIFICATION DES RÉSEAUX QUI RISQUE<br/>DE RÉDUIRE EXCESSIVEMENT LA MARGE D'APPRÉCIATION DES<br/>AUTORITÉS NATIONALES DE RÉGULATION .....</b>             | <b>11</b>    |
| A. LE CADRE EUROPÉEN ACTUEL REPOSE SUR UN ÉQUILIBRE ENTRE<br>PRINCIPES COMMUNS ET ADAPTATION AUX CARACTÉRISTIQUES<br>NATIONALES DES RÉSEAUX .....                                                                                                    | 11           |
| B. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE TRANSFORME DES<br>INSTRUMENTS LAISSÉS JUSQU'À PRÉSENT À L'APPRÉCIATION NATIONALE<br>EN PRESCRIPTIONS COMMUNES .....                                                                                    | 13           |
| C. LES RÉSERVES EXPRIMÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES<br>EUROPÉENNES DU SÉNAT ET CONFIRMÉES PAR LES GESTIONNAIRES DE<br>RÉSEAU ET LES RÉGULATEURS EUROPÉENS CONFIRMENT LA NÉCESSITÉ<br>DE PRÉSERVER UNE MARGE D'APPRÉCIATION NATIONALE .....      | 14           |
| D. UNE HARMONISATION DÉTAILLÉE DES INSTRUMENTS TARIFAIRES QUI VA<br>AU-DELÀ DE L'HARMONISATION EUROPÉENNE DES PRINCIPES APPARAÎT<br>CONTRAIRE AUX PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ...                                                | 17           |
| <b>II. LA COORDINATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE RÉSEAUX<br/>INTELLIGENTS NE DOIT PAS CONDUIRE À UN ENCADREMENT EXCESSIF<br/>DES INDICATEURS ET DES ÉCHANGES DE DONNÉES QUI RELÈVENT<br/>PRINCIPALEMENT DE LA GESTION NATIONALE DES RÉSEAUX .....</b> | <b>19</b>    |
| A. LE RECOURS ACCRU AUX SOLUTIONS INTELLIGENTES ET NUMÉRIQUES<br>PEUT CONTRIBUER À LIMITER LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT DES<br>RÉSEAUX .....                                                                                                           | 19           |
| B. DES INDICATEURS COMMUNS PEUVENT ÊTRE UTILES POUR COMPARER<br>LES PRATIQUES, SANS DEVOIR SE SUBSTITUER AUX OUTILS DE<br>RÉGULATION DÉVELOPPÉS AU NIVEAU NATIONAL.....                                                                              | 20           |
| C. LA VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE EST MOINS CLAIREMENT ÉTABLIE<br>POUR L'ENCADREMENT DÉTAILLÉ DES ÉCHANGES OPÉRATIONNELS DE<br>DONNÉES ENTRE GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX.....                                                                             | 21           |

|                                                                                                                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>III. LE NOUVEL ARTICLE 18 TER RENFORCE LES OBJECTIFS EUROPÉENS DE DÉPLOIEMENT DES COMPTEURS INTELLIGENTS, AVEC DES CONSÉQUENCES LIMITÉES POUR LA FRANCE, DÉJÀ TRÈS AVANCÉE .....</b>                                  | <b>23</b> |
| A. LA PROPOSITION TRANSFORME EN OBLIGATION GÉNÉRALE CE QUE LA DIRECTIVE 2019/944 SUBORDONNE ENCORE LARGEMENT À UNE ÉVALUATION NATIONALE DES COÛTS ET DES BÉNÉFICES .....                                                 | 23        |
| B. LA FRANCE A DÉJÀ LARGEMENT DÉPASSÉ LES SEUILS PROPOSÉS .....                                                                                                                                                          | 24        |
| <b>IV. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TAXATION DE L'ÉLECTRICITÉ SOULÈVENT UNE DIFFICULTÉ DE BASE JURIDIQUE ET RESTREIGNENT EXCESSIVEMENT LA MARGE DE MANŒUVRE FISCALE DES ÉTATS MEMBRES .....</b>                       | <b>27</b> |
| A. L'OBJECTIF DE RÉÉQUILIBRER LA FISCALITÉ EN FAVEUR DE L'ÉLECTRICITÉ PEUT ÊTRE SOUTENU DANS SON PRINCIPE .....                                                                                                          | 27        |
| B. UNE DISPOSITION QUI ENCADRE DIRECTEMENT DES DROITS D'ACCISE NE PEUT ÊTRE REGARDÉE COMME UNE SIMPLE MESURE ACCESSOIRE DE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE .....                                                                   | 27        |
| C. L'INSERTION DE RÈGLES FISCALES DANS LE RÈGLEMENT 2019/943 NUIT ÉGALEMENT À LA COHÉRENCE ET À LA LISIBILITÉ DU DROIT DE L'UNION...                                                                                     | 29        |
| D. CETTE DIFFICULTÉ EST D'AUTANT PLUS MANIFESTE QUE LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SUR LA TAXATION DE L'ÉNERGIE DEMEURE BLOQUÉE .....                                                                                       | 29        |
| E. LA COMPARAISON DES SEULES ACCISES NE REFLÈTE QU'IMPARFAITEMENT LE SIGNAL FISCAL EFFECTIVEMENT ADRESSÉ AUX CONSOMMATEURS .....                                                                                         | 30        |
| F. L'ÉLECTRIFICATION NE PEUT ÊTRE RÉALISÉE AU MÊME RYTHME DANS L'ENSEMBLE DES SECTEURS ET DES ÉTATS MEMBRES.....                                                                                                         | 31        |
| <b>V. LA GESTION DES DEMANDES DE RACCORDEMENT EN CAS DE CONGESTION PEUT FAIRE L'OBJET DE PRINCIPES COMMUNS EUROPÉENS, MAIS LA DÉTERMINATION DES PRIORITÉS DOIT DEMEURER DE LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS MEMBRES .....</b> | <b>33</b> |
| A. LA MULTIPLICATION DES DEMANDES DE RACCORDEMENT JUSTIFIE UNE ÉVOLUTION DU CADRE EUROPÉEN.....                                                                                                                          | 33        |
| B. LA DÉFINITION DE CATÉGORIES PRIORITAIRES RELÈVE CEPENDANT DE CHOIX ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET STRATÉGIQUES PROPRES À CHAQUE ÉTAT MEMBRE .....                                                                            | 33        |
| <b>VI. LES HABILITATIONS CONFÉRÉES À LA COMMISSION EUROPÉENNE PAR L'ARTICLE 61 RISQUENT D'ACCROÎTRE ENCORE LE DEGRÉ D'HARMONISATION AU-DELÀ DE CE QUI EST NÉCESSAIRE .....</b>                                           | <b>35</b> |

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ ..... | 39 |
| EXAMEN EN COMMISSION.....                                     | 49 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....                           | 51 |

Version provisoire



## AVANT-PROPOS

La succession des crises énergétiques depuis 2021 a mis en évidence la vulnérabilité de l'Union européenne à la volatilité du prix des combustibles fossiles importés. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, puis les tensions et conflits au Moyen-Orient, ont renforcé la nécessité de réduire cette dépendance et de garantir aux ménages comme aux entreprises une énergie à la fois sûre, compétitive et abordable. Le contexte géopolitique récent a ainsi replacé au premier plan la question du coût de l'électricité et, au-delà du seul prix de l'énergie, celle de l'ensemble des composantes de la facture acquittée par les consommateurs européens.

En février 2025, la Commission européenne a adopté **un plan d'action pour une énergie abordable**<sup>1</sup>, qui identifiait, aux côtés du coût de l'approvisionnement énergétique, la fiscalité ainsi que les coûts de réseau et de système comme des leviers susceptibles de contribuer à une réduction durable des factures. Ce plan a été suivi de plusieurs initiatives relatives notamment aux redevances de réseau, au développement des infrastructures européennes, à la participation des consommateurs et à la numérisation du système énergétique.

Le 19 mars 2026, le Conseil européen a invité la Commission européenne à présenter d'urgence des mesures ciblées permettant d'agir sur l'ensemble des composantes du prix de l'électricité. La Commission européenne a ensuite présenté l'initiative AccelerateEU<sup>2</sup>, qui fait de l'accélération de l'électrification et du déploiement des énergies produites dans l'Union un instrument de réduction de la dépendance européenne aux importations d'énergies fossiles.

Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté, le 17 juillet 2026, la proposition de règlement COM(2026) 600 modifiant le règlement (UE) 2019/943<sup>3</sup> sur le marché intérieur de l'électricité. Cette proposition poursuit un double objectif : **réduire les coûts globaux du système électrique et favoriser l'électrification et la numérisation de l'économie européenne.**

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action pour une énergie abordable - Exploiter pleinement la vraie valeur de notre union de l'énergie pour garantir à tous les Européens une énergie abordable, efficace et propre – COM(2025) 79 final du 26 février 2025.

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – AccelerateEU – Union de l'énergie – Une énergie sûre et abordable grâce à une action accélérée – COM(2026) 370 final du 22 avril 2026.

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité déjà amendé en 2022 (Règlement (UE) 2022/869 du 30 mai 2022) et en 2024 (Règlement (UE) 2024/1747 du 13 juin 2024).

Elle intervient alors que la Commission estime nécessaires des **investissements dans les réseaux électriques d'environ 600 milliards d'euros d'ici à 2030 et 1 200 milliards d'euros d'ici à 2040**, investissements dont une part importante devra être financée par les redevances de réseau acquittées par les utilisateurs.

Les redevances de réseau constituent ainsi un élément central de la proposition. Elles financent notamment les investissements dans les réseaux de transport et de distribution, leur entretien et leur exploitation, les pertes de réseau, les services système et la rémunération des gestionnaires. **Leur conception poursuit plusieurs objectifs parfois difficiles à concilier : permettre le financement des investissements nécessaires, assurer la réfectivité des coûts, encourager une utilisation efficace des infrastructures et répartir équitablement les coûts entre les différentes catégories d'utilisateurs.** La Commission européenne rappelle elle-même que ces tarifs sont actuellement déterminés dans le cadre de périodes de régulation généralement comprises entre quatre et cinq ans et **que les autorités nationales de régulation déterminent tant les revenus autorisés des gestionnaires que les méthodologies tarifaires.**

La proposition COM(2026) 600 s'articule autour de quatre ensembles de mesures : une nouvelle définition des principes applicables aux redevances de réseau, un renforcement du déploiement des compteurs et réseaux intelligents et de l'utilisation des données, des dispositions relatives à la fiscalité de l'électricité et, enfin, de nouvelles règles concernant les demandes de raccordement dans les zones où les capacités du réseau sont insuffisantes.

Cette proposition modifie un règlement qui a déjà connu plusieurs évolutions importantes depuis son adoption.

Le règlement (UE) 2019/943, adopté dans le cadre du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens », a procédé à la refonte du précédent règlement relatif aux échanges transfrontaliers d'électricité. Il avait pour objectif d'accompagner la transformation du système électrique européen **en développant un marché intérieur intégré**, permettant l'intégration croissante des énergies renouvelables, le développement de la flexibilité et du stockage, la participation active des consommateurs ainsi qu'une utilisation plus efficace des interconnexions.

La réforme de l'organisation du marché de l'électricité adoptée en juin 2024<sup>4</sup>, en réponse notamment à la crise énergétique de 2021-2022, a déjà substantiellement modifié l'article 18 relatif aux redevances de réseau. Les colégislateurs européens ont alors renforcé **la prise en compte des dépenses d'exploitation et d'investissement**, y compris des investissements anticipatifs, des services de flexibilité, des raccordements flexibles, du stockage et de l'optimisation des infrastructures existantes. Ils ont également précisé le rôle des signaux de localisation et étendu aux réseaux de transport les incitations auparavant davantage centrées sur les réseaux de distribution.

La proposition de règlement présentée par la Commission européenne en juillet 2026 intervient donc moins de deux ans après cette réforme substantielle. Elle ne se borne pas à compléter ponctuellement le dispositif adopté en 2024 mais **propose une nouvelle réécriture complète de l'article 18 et, surtout, une évolution sensible du degré d'harmonisation européenne des méthodes de tarification.**

Or, la Commission européenne reconnaît elle-même que le droit en vigueur comporte déjà un ensemble complet de règles relatives à la conception des redevances de réseau et que les autorités nationales de régulation demeurent, en droit de l'Union, responsables de la fixation ou de l'approbation des tarifs de transport et de distribution ou de leurs méthodologies.

Dans ces conditions, si l'objectif visant à assurer une utilisation plus efficace des réseaux électriques européens et à limiter l'augmentation de leur coût doit être pleinement soutenu, plusieurs de ces propositions, selon l'analyse préalable menée par le groupe de travail sur la subsidiarité de la commission des affaires européennes, posent **d'importantes questions quant à leur conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité**, détaillées ci-après.

À travers le présent rapport d'information, le rapporteur souhaite étayer les observations et les recommandations contenues dans la proposition de résolution européenne portant avis motivé adoptée par la commission des affaires européennes, qui l'accompagne.

---

<sup>4</sup> Règlement (UE) 2024/1747 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les règlements (UE) 2019/942 et (UE) 2019/943 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union.



## I. LA RÉÉCRITURE DE L'ARTICLE 18 CONDUIT À UNE HARMONISATION ACCRUE DES MÉTHODES DE TARIFICATION DES RÉSEAUX QUI RISQUE DE RÉDUIRE EXCESSIVEMENT LA MARGE D'APPRÉCIATION DES AUTORITÉS NATIONALES DE RÉGULATION

### A. LE CADRE EUROPÉEN ACTUEL REPOSE SUR UN ÉQUILIBRE ENTRE PRINCIPES COMMUNS ET ADAPTATION AUX CARACTÉRISTIQUES NATIONALES DES RÉSEAUX

L'article 18 du règlement 2019/943 encadre depuis 2019 la fixation des redevances d'accès, d'utilisation et de renforcement des réseaux électriques.

Dans sa rédaction initiale, il fixe plusieurs principes communs. Les redevances doivent notamment **refléter les coûts effectivement supportés par un gestionnaire de réseau efficace et comparable, être transparentes et non discriminatoires, contribuer à la sécurité et à la flexibilité des réseaux et ne pas faire supporter aux utilisateurs des coûts sans rapport avec leur utilisation du système électrique**. Le texte veille également à ne pas pénaliser le stockage, l'agrégation, l'autoproduction, l'autoconsommation ou la participation active de la demande.

Cependant, le législateur européen avait simultanément choisi de préserver une marge d'appréciation significative des autorités nationales de régulation. Ainsi, les signaux de localisation ne doivent être intégrés que « **le cas échéant** ». Les tarifs de distribution peuvent comprendre des éléments liés à la capacité et varier en fonction du profil des utilisateurs. De même, les autorités de régulation doivent examiner l'opportunité d'une tarification différenciée selon la période d'utilisation du réseau et peuvent la mettre en œuvre lorsqu'elle apparaît appropriée.

Ce choix était délibéré. Lors de la préparation du règlement de 2019, la proposition initiale de la Commission européenne envisageait une recommandation de l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) sur la « convergence progressive » des méthodologies tarifaires de transport et de distribution.

Le texte finalement adopté par le Parlement européen et le Conseil a retenu une démarche moins prescriptive. L'ACER est chargée de publier régulièrement un rapport de bonnes pratiques relatif aux méthodes de tarification, qui doit notamment porter sur les signaux de localisation, la tarification différenciée dans le temps, les relations entre tarifs de transport et de distribution et la répartition des coûts entre catégories d'utilisateurs. Les autorités nationales

doivent en tenir dûment compte, mais **le règlement précise que ce travail doit prendre en considération les particularités nationales.**

Le considérant 40 du règlement est à cet égard particulièrement éclairant : il justifie précisément les rapports de bonnes pratiques de l'ACER par la volonté d'améliorer la transparence et la comparabilité « dans les cas où l'harmonisation contraignante n'est pas considérée comme appropriée ».

La réforme de 2024 susmentionnée a renforcé le contenu de l'article 18. Elle impose désormais aux méthodologies tarifaires de prendre en compte conjointement les dépenses en capital et les dépenses d'exploitation, y compris les investissements anticipatifs, et de favoriser notamment l'intégration des énergies renouvelables, les services de flexibilité, le stockage, les raccordements flexibles et l'optimisation du réseau existant.

Pour autant, les colégislateurs européens ont encore préservé la marge d'appréciation nationale. Les signaux de localisation des investissements restent prévus « le cas échéant » et les objectifs de performance imposés aux gestionnaires sont également laissés à l'appréciation des autorités de régulation lorsqu'ils sont pertinents.

L'évolution intervenue entre 2019 et 2024 repose ainsi sur une logique relativement constante : **l'Union européenne fixe des principes et des objectifs communs, tandis que leur traduction dans la structure précise des tarifs est adaptée par les autorités nationales de régulation aux caractéristiques du réseau dont elles ont la charge.**

Cette répartition est cohérente avec l'article 59 de la directive (UE) 2019/944<sup>5</sup>, qui confie aux autorités nationales de régulation la mission de fixer ou d'approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport ou de distribution ou leurs méthodologies. Le document de travail<sup>6</sup> accompagnant la proposition de 2026 rappelle expressément que la responsabilité ultime de la conception des tarifs de réseau appartient, dans le cadre actuel, aux autorités nationales de régulation indépendantes.

---

<sup>5</sup> Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

<sup>6</sup> SWD/2026/0600 – Document de travail des services

**B. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE  
TRANSFORME DES INSTRUMENTS LAISSÉS JUSQU'À PRÉSENT  
À L'APPRÉCIATION NATIONALE EN PRESCRIPTIONS  
COMMUNES**

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 18 **conserve les principes de réflexivité des coûts, de transparence et de non-discrimination, dont la pertinence n'est pas contestée.**

Elle va cependant beaucoup plus loin dans la détermination des instruments au moyen desquels les autorités nationales devraient poursuivre ces objectifs.

Les méthodologies tarifaires devraient désormais notamment refléter les coûts engendrés par le soutirage comme par l'injection d'électricité, fournir des signaux de localisation des investissements, inciter à réduire la consommation en période de pointe, notamment par l'intermédiaire d'une composante capacitaire, et comporter des éléments liés à la période d'utilisation du réseau. Elles doivent par ailleurs intégrer des exigences concernant le stockage, les raccordements flexibles, les solutions numériques et les réseaux intelligents. La proposition ne reprend plus, pour plusieurs de ces éléments, la réserve « le cas échéant » qui figure dans le droit actuellement en vigueur.

Le document de travail de la Commission confirme d'ailleurs cette intention. Il indique explicitement que la tarification différenciée dans le temps, qui constitue aujourd'hui un élément que les autorités nationales doivent envisager, serait désormais inscrite parmi les éléments que les tarifs doivent contenir

La proposition ajoute également la possibilité de créer des régimes tarifaires spécifiques pour certaines catégories d'utilisateurs, notamment les industries électro-intensives, les centres de données ou les communautés énergétiques, à condition que leur impact particulier sur les coûts du réseau puisse être démontré.

Elle impose en outre de nouvelles obligations de transparence et prévoit des comparaisons régulières de l'efficacité et des coûts des gestionnaires de réseaux. **L'ACER serait chargée de comparer les gestionnaires de réseaux de transport au niveau européen, tandis que les autorités nationales assureraient un exercice analogue pour les gestionnaires de réseaux de distribution.**

Surtout, **cette nouvelle rédaction de l'article 18 doit être lue conjointement avec la modification proposée de l'article 61.** La Commission européenne serait habilitée à adopter par acte délégué des lignes directrices établissant une structure commune et une méthodologie harmonisée de tarification, ainsi que les conditions détaillées applicables aux régimes tarifaires particuliers et aux consultations publiques.

**Il ne s'agit donc plus seulement d'harmoniser les principes poursuivis par les autorités de régulation, mais potentiellement une partie de la structure même des tarifs et des méthodes utilisées pour les déterminer.**

Ce changement d'approche est d'autant plus significatif que le document de travail de la Commission reconnaît que le droit existant comporte déjà un ensemble complet de règles relatives aux redevances de réseau. Pour justifier une nouvelle intervention, la Commission indique que les orientations non contraignantes qu'elle avait précédemment publiées ne permettent pas de garantir leur mise en œuvre dans l'ensemble des États membres et estime, pour cette raison, nécessaire de recourir à des instruments juridiquement contraignants.

Cependant, le seul constat d'une diversité des pratiques nationales **ne paraît pas suffire à établir que les objectifs poursuivis ne pourraient être atteints de manière satisfaisante par les autorités nationales dans le respect de principes communs européens.**

***C. LES RÉSERVES EXPRIMÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT ET CONFIRMÉES PAR LES GESTIONNAIRES DE RÉSEAU ET LES RÉGULATEURS EUROPÉENS CONFIRMENT LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER UNE MARGE D'APPRÉCIATION NATIONALE***

**La commission des affaires européenne du Sénat ne conteste pas les objectifs généraux** de réflectivité des coûts, d'efficacité des réseaux et de développement de la flexibilité. Elle **demande toutefois que les éléments de tarification ne deviennent pas excessivement prescriptifs.**

Elle demande notamment la réintroduction de la formule « le cas échéant » pour les signaux de localisation et souligne que les éléments obligatoires ou trop prescriptifs doivent être évités afin que les autorités nationales puissent élaborer des tarifs adaptés aux circonstances nationales et aux catégories d'utilisateurs concernées. Elle demande également davantage de flexibilité dans la conception des composantes capacitaires et temporelles.

Compte tenu de la diversité des systèmes électriques, un signal tarifaire n'a d'utilité que s'il est susceptible de modifier effectivement le comportement d'un utilisateur. Les contraintes géographiques, climatiques ou industrielles peuvent au contraire rendre certains consommateurs ou producteurs très peu sensibles à un signal de localisation ou de temps.

La commission des affaires européennes du Sénat **conteste également l'intérêt d'une comparaison uniforme** des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution. Les gestionnaires européens diffèrent par leur taille, les niveaux de tension exploités, la densité de leurs réseaux, leurs compétences et les caractéristiques géographiques de leur territoire. **Dans le cas français, la structure de la distribution, caractérisée par la présence d'un opérateur très largement dominant, rend en outre les comparaisons avec d'autres systèmes particulièrement délicates.**

Par ailleurs, elle **ne souhaite pas que le règlement désigne lui-même certaines catégories d'utilisateurs susceptibles de bénéficier d'un régime tarifaire spécifique.** Une telle énumération pourrait laisser entendre qu'un tarif favorable devrait automatiquement être accordé à ces catégories alors que le principe déterminant doit rester celui de la réflectivité des coûts.

De même, la Commission européenne introduit la possibilité de bénéficier de tarifs spéciaux à condition que les autorités de régulation démontrent que les profils de consommation de ces usagers ont une incidence sur le coût des réseaux. Or, il n'y a pas que les profils de consommation à prendre en compte, les tarifs spéciaux induisent des effets redistributifs sur les autres consommateurs. La CRE ne dispose pas des pouvoirs ni des missions permettant d'introduire ces effets redistributifs. **L'intervention des gouvernements pour définir les consommateurs éligibles apparaît donc nécessaire au regard du principe de subsidiarité.**

Enfin, la proposition de la Commission européenne prévoit la possibilité d'allouer des fonds publics aux gestionnaires de réseaux de transport et de distribution pour couvrir les coûts résultant des mesures destinées à accélérer la décarbonation, l'électrification des processus de production ou l'intégration du marché. Or cette proposition ne prend pas en compte le fait qu'une partie des investissements sur les réseaux de distribution n'est pas réalisé par le gestionnaire du réseau de distribution mais sous la maîtrise d'ouvrage de l'autorité concédante, sur le territoire des communes classées en régime d'électrification rurale et éligibles aux aides du Compte d'affectation spéciale « Financement des Aides aux

Collectivités pour l'Électrification Rurale » (Facé). **Ces spécificités nationales doivent absolument être prises en compte<sup>7</sup>.**

**Les principales préoccupations exprimées par la commission des affaires européennes rejoignent largement celles des principaux acteurs du secteur.**

Le gestionnaire du réseau de transport (RTE) soutient les principes généraux proposés par la Commission européenne et estime que les tarifs peuvent utilement fournir des signaux temporels et géographiques. **Il considère toutefois que l'harmonisation européenne doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire et répond clairement à un besoin transfrontière.** Pour le gestionnaire français, une harmonisation poussée des méthodes tarifaires et des règles d'allocation des coûts ne prendrait pas suffisamment en compte les spécificités nationales et rigidifierait inutilement le cadre réglementaire. RTE demande en conséquence le maintien d'une large marge d'appréciation des autorités de régulation et la suppression de l'habilitation à adopter un acte délégué harmonisant les méthodes tarifaires.

À titre d'exemple, l'harmonisation des redevances gaz s'est avérée dans la pratique très difficile à mettre en œuvre et inadaptée aux cadre nationaux.

Le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) formule des réserves analogues. Il considère que le niveau de détail de l'article 18 actuellement en vigueur est suffisant et que les différences entre les structures tarifaires nationales reflètent généralement de réelles différences de production, de consommation, de géographie et de structure des réseaux. Il relève en outre qu'une étude récente de la Commission sur les structures tarifaires des gestionnaires de réseaux de transport n'identifie pas de besoin d'harmoniser les méthodologies tarifaires. Le CEER propose donc de développer les rapports de bonnes pratiques de l'ACER plutôt que d'introduire une méthodologie européenne contraignante.

---

<sup>7</sup> Le président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCCR) a adressé au président de la Commission des affaires européennes, le 14 octobre 2026, un courrier attirant son attention sur cette problématique très sensible pour les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE).

Le CEER souligne surtout que les lignes directrices envisagées s'appliqueraient également aux tarifs des réseaux de distribution, qui ne présentent pas, en eux-mêmes, de dimension transfrontière comparable à celle des interconnexions. Ce constat constitue un élément important dans l'examen de la nécessité d'une action détaillée à l'échelle de l'Union.

Le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ENTSO-E) partage cette analyse. Ce réseau soutient des principes communs de haut niveau fondés sur la transparence, la non-discrimination et la réfectivité des coûts, mais considère que les structures tarifaires doivent pouvoir varier selon les technologies de production, la répartition géographique de la production et de la consommation, la topologie et les coûts propres à chaque réseau. Il recommande en conséquence de privilégier la subsidiarité et la flexibilité et de supprimer la possibilité pour la Commission européenne d'imposer une structure tarifaire harmonisée.

***D. UNE HARMONISATION DÉTAILLÉE DES INSTRUMENTS  
TARIFAIRES QUI VA AU-DELÀ DE L'HARMONISATION  
EUROPÉENNE DES PRINCIPES APPARAÎT CONTRAIRE AUX  
PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ***

Il ne fait pas de doute que le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité justifie l'existence de règles européennes communes.

La question posée au regard du principe de subsidiarité n'est donc pas celle de la compétence de l'Union pour définir de tels principes, mais celle de la nécessité de déterminer au niveau européen les instruments détaillés permettant leur mise en œuvre.

L'harmonisation proposée par le nouvel article 18, lorsqu'elle transforme en prescriptions obligatoires des instruments tarifaires qui relevaient jusqu'à présent d'une appréciation nationale, et plus encore lorsqu'elle est combinée à l'habilitation donnée à la Commission européenne pour déterminer ultérieurement une structure commune et une méthodologie harmonisée, **apparaît en l'état insuffisamment justifiée au regard du principe de subsidiarité.**

Elle soulève également une difficulté au regard du principe de proportionnalité dès lors que des moyens moins contraignants – principes communs, recommandations de l'ACER, transparence accrue et partage des bonnes pratiques – **permettraient de poursuivre les mêmes objectifs tout en tenant compte de la diversité des systèmes électriques nationaux.**

En l'état, la proposition de la Commission européenne apparaît donc contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.



## **II. LA COORDINATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE RÉSEAUX INTELLIGENTS NE DOIT PAS CONDUIRE À UN ENCADREMENT EXCESSIF DES INDICATEURS ET DES ÉCHANGES DE DONNÉES QUI RELÈVENT PRINCIPALEMENT DE LA GESTION NATIONALE DES RÉSEAUX**

### ***A. LE RECOURS ACCRU AUX SOLUTIONS INTELLIGENTES ET NUMÉRIQUES PEUT CONTRIBUER À LIMITER LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX***

La proposition de règlement insère dans le règlement (UE) 2019/943 un nouvel article 18 *bis* consacré aux « indicateurs de réseaux électriques intelligents et à l'innovation ».

Cette disposition s'inscrit dans l'objectif général poursuivi par la Commission européenne de réduire le coût de développement du système électrique. L'augmentation de la production renouvelable décentralisée, l'électrification de nouveaux usages et le développement de la flexibilité modifient en effet profondément les flux d'électricité et accroissent les besoins d'adaptation des réseaux.

Pour la Commission européenne, ces besoins ne doivent pas conduire systématiquement à la construction de nouvelles infrastructures. Des solutions alternatives, fondées notamment sur la flexibilité, la numérisation ou l'amélioration de la capacité des infrastructures existantes, peuvent permettre de reporter certains investissements et de réduire les coûts du système. Elle relève toutefois que leur utilisation demeure très hétérogène selon les États membres et, surtout, selon qu'il s'agit des réseaux de transport ou de distribution.

Le nouvel article 18 *bis* prévoit en conséquence que les autorités nationales de régulation favorisent, par des incitations réglementaires, le déploiement de solutions intelligentes, numériques ou alternatives au renforcement physique des réseaux lorsqu'elles permettent d'en améliorer efficacement la capacité utilisable, la flexibilité et la fiabilité. Ces solutions devraient également être examinées prioritairement dans le cadre des plans de développement des réseaux.

Une telle orientation ne paraît pas, dans son principe, soulever de difficulté particulière, dès lors que le choix concret entre un investissement physique, une solution de flexibilité ou un outil numérique continue de dépendre de l'efficacité technique et économique de chaque solution et des caractéristiques du réseau concerné.

La difficulté tient davantage aux mécanismes d'harmonisation que la Commission européenne propose d'associer à cet objectif.

***B. DES INDICATEURS COMMUNS PEUVENT ÊTRE UTILES POUR COMPARER LES PRATIQUES, SANS DEVOIR SE SUBSTITUER AUX OUTILS DE RÉGULATION DÉVELOPPÉS AU NIVEAU NATIONAL***

La Commission constate une forte diversité dans le suivi du développement des réseaux intelligents. Selon son document de travail, seuls douze États membres sur vingt-six disposent d'exigences nationales ou réglementaires portant sur le suivi de l'utilisation des réseaux de distribution et le CEER a recensé 343 indicateurs différents utilisés par ses membres. Des indicateurs portant sur des réalités proches reposent parfois sur des métriques différentes, ce qui rend les comparaisons européennes difficiles.

Afin d'y remédier, le nouvel article 18 *bis* prévoit que l'ACER élabore, dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur du règlement, une recommandation relative à des indicateurs de réseaux électriques intelligents. Les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) et les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) devraient fournir les données nécessaires à leur établissement. Sur cette base, l'ACER publierait au moins tous les trois ans un rapport européen évaluant le développement des solutions intelligentes et l'utilisation efficace des infrastructures.

La création d'un référentiel permettant de comparer les pratiques nationales et de diffuser les solutions les plus efficaces peut présenter une réelle valeur ajoutée européenne.

Toutefois, la proposition ne s'arrête pas à l'élaboration d'indicateurs à vocation informative. Ces indicateurs seraient également intégrés aux mécanismes prévus à l'article 18 pour apprécier l'exploitation et le développement efficaces des réseaux.

**Surtout, l'article 61 habiliterait la Commission européenne à adopter par actes d'exécution des indicateurs harmonisés applicables aux réseaux de transport et de distribution.**

La Commission européenne précise dans son document de travail que ces indicateurs doivent notamment permettre de mieux relier le développement des solutions intelligentes aux incitations réglementaires appliquées aux gestionnaires de réseaux. Ils sont donc susceptibles de dépasser une simple fonction de comparaison ou de diffusion des bonnes pratiques pour intervenir dans les mécanismes nationaux de régulation économique.

La commission des affaires européennes du Sénat rappelle que la législation européenne impose déjà aux autorités de régulation de suivre les performances des gestionnaires en matière de réseaux intelligents et que la Commission de régulation de l'énergie a déjà développé des indicateurs dans ses rapports de 2023 et de 2026. **Elle estime que les nouveaux indicateurs européens doivent compléter ces pratiques, sans les dupliquer, et devraient demeurer des instruments de dialogue et de suivi plutôt que devenir des instruments de comparaison ou de régulation des revenus des gestionnaires.**

Le CEER partage cette analyse. S'il estime que la recommandation de l'ACER et la publication régulière de rapports peuvent utilement favoriser la convergence des pratiques, il considère que l'intérêt d'un acte d'exécution contraignant doit être apprécié au regard des charges nouvelles qu'il imposerait aux gestionnaires et aux régulateurs. Il privilégie, à ce stade, la poursuite de l'échange de bonnes pratiques.

### **C. LA VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE EST MOINS CLAIREMENT ÉTABLIE POUR L'ENCADREMENT DÉTAILLÉ DES ÉCHANGES OPÉRATIONNELS DE DONNÉES ENTRE GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX**

Le nouvel article 18 *bis* impose également aux gestionnaires de réseaux de transport et de distribution de gérer et d'échanger leurs données de manière harmonisée afin de favoriser le développement et l'utilisation efficace des réseaux intelligents.

Il prévoit en parallèle la mise en place, sous l'égide du réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ENTSO-E) et de l'entité européenne des GRD (EU-DSO), d'un dispositif volontaire et sécurisé de partage de données, destiné notamment à la recherche, à l'innovation et au développement d'outils numériques, y compris fondés sur l'intelligence artificielle.

Or, une part importante des échanges entre les GRT et les GRD concerne l'exploitation et la planification de réseaux situés à l'intérieur d'un même État membre.

RTE relève ainsi que les échanges entre gestionnaires de transport et de distribution sont essentiellement organisés au niveau national et qu'un gestionnaire français n'a, par exemple, pas vocation à échanger ses données opérationnelles avec les gestionnaires de distribution d'autres États membres. Il s'interroge donc sur la valeur ajoutée d'une harmonisation européenne générale de ces échanges. Il souligne également le caractère stratégique des données relatives au système électrique et les impératifs de cybersécurité et de protection des infrastructures critiques qui leur sont attachés.

Le CEER estime de même que l'introduction dans le règlement d'une obligation générale d'échange de données peut fournir une base juridique européenne suffisante et qu'un acte d'exécution détaillé pourrait s'avérer excessivement lourd au regard des pratiques existantes.

**En conséquence, le principe de subsidiarité commande que les prescriptions de l'article 18 bis restent limitées aux domaines dans lesquels la nécessité d'une coordination ou d'une interopérabilité européenne est effectivement établie.** Les autorités nationales de régulation et les gestionnaires doivent conserver la faculté d'adapter leurs indicateurs et leurs dispositifs d'échange de données aux caractéristiques de leurs réseaux.

La Commission des affaires européennes du Sénat estime **qu'en application du principe de subsidiarité, la réglementation européenne devrait se concentrer sur les standards dont le caractère commun est nécessaire au fonctionnement du marché intérieur, sans chercher à harmoniser l'ensemble des modalités de gestion et d'échange de données entre opérateurs lorsque celles-ci ne présentent pas de dimension transfrontière démontrée.**

Elle considère également que **le caractère volontaire du dispositif européen d'innovation doit être pleinement préservé** et qu'il serait contradictoire de reconnaître ce caractère volontaire tout en soumettant son fonctionnement à un ensemble excessivement détaillé de prescriptions uniformes.

Elle **s'oppose enfin aux actes d'exécution** proposés en matière d'échange et de réutilisation des données et estime que le degré supplémentaire d'encadrement prévu par ces textes n'est pas proportionné à l'objectif poursuivi.

### III. LE NOUVEL ARTICLE 18 *TER* RENFORCE LES OBJECTIFS EUROPÉENS DE DÉPLOIEMENT DES COMPTEURS INTELLIGENTS, AVEC DES CONSÉQUENCES LIMITÉES POUR LA FRANCE, DÉJÀ TRÈS AVANCÉE

#### *A. LA PROPOSITION TRANSFORME EN OBLIGATION GÉNÉRALE CE QUE LA DIRECTIVE 2019/944 SUBORDONNE ENCORE LARGEMENT À UNE ÉVALUATION NATIONALE DES COÛTS ET DES BÉNÉFICES*

Les systèmes intelligents de mesure font déjà l'objet d'un encadrement détaillé dans la directive (UE) 2019/944 susmentionnée concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Son article 19 impose aux États membres d'assurer le déploiement de systèmes intelligents permettant la participation active des consommateurs au marché de l'électricité, mais prévoit expressément que ce déploiement peut être soumis à une évaluation coûts-avantages réalisée conformément à son annexe II.

Lorsqu'une telle évaluation est positive, l'annexe II prévoit qu'au moins 80 % des clients finals doivent être équipés dans un délai de sept ans à compter de l'évaluation positive, ou au plus tard en 2024 pour les États qui avaient engagé leur déploiement systématique avant juillet 2019.

La directive ménage ainsi actuellement deux situations. Lorsqu'un déploiement général est économiquement justifié, elle fixe une trajectoire exigeante et lorsque l'évaluation coûts-avantages est négative, elle permet à l'État de ne pas procéder immédiatement à un déploiement systématique, sous réserve de réexaminer cette évaluation au moins tous les quatre ans. Elle garantit en outre, dans cette seconde hypothèse, le droit de chaque consommateur de demander individuellement l'installation d'un compteur intelligent dans des conditions équitables et raisonnables.

Le nouvel article 18 *ter* durcit substantiellement ce cadre.

Il imposerait désormais à tous les États membres de disposer de systèmes intelligents de mesure couvrant **au moins 50 % des clients finals au 31 décembre 2030 puis 75 % au 31 décembre 2033**. Les États dont le taux de déploiement est inférieur à 30 % lors de l'entrée en vigueur disposeraient d'une année supplémentaire. Surtout, l'évaluation coûts-avantages prévue par la directive 2019/944 ne pourrait plus porter que sur la fraction de déploiement excédant 75 %.

Il ne s'agit donc pas seulement de compléter la directive : la proposition réduit la faculté qu'elle laisse actuellement aux États membres d'adapter le rythme et l'étendue du déploiement aux résultats de leur analyse économique nationale.

La Commission européenne assume cette évolution. Dans le document de travail accompagnant sa proposition, elle estime que le système actuel a conduit à des niveaux de déploiement excessivement hétérogènes et qu'un seuil minimal commun est nécessaire pour permettre le développement de la flexibilité, des offres dynamiques et des nouveaux services énergétiques. Selon elle, 50 % constitue un premier niveau permettant à ces marchés de se développer et 75 % permettrait d'en tirer des bénéfices à l'échelle de l'ensemble du système.

#### **B. LA FRANCE A DÉJÀ LARGEMENT DÉPASSÉ LES SEUILS PROPOSÉS**

L'incidence concrète de cette disposition serait toutefois très faible pour la France.

Selon les données de l'ACER reprises par la Commission européenne dans son document de travail de juillet 2026, 94 % des ménages français disposaient déjà d'un compteur intelligent, contre 46 % en Belgique, 36 % en Pologne, 27 % en Roumanie et seulement 2 % en Allemagne. La France se situe donc dans le groupe des États membres ayant déjà très largement dépassé le futur seuil de 75 %, aux côtés notamment de l'Italie, de l'Espagne, des pays nordiques et de plusieurs États baltes.

Les chiffres nationaux sont encore légèrement plus élevés. La Commission de régulation de l'énergie indiquait qu'à la fin juin 2025, 38,06 millions de compteurs Linky avaient été installés sur le réseau d'Enedis, soit 95,64 % du parc de consommateurs. La CRE rappelle en outre que l'analyse coûts-bénéfices du projet Linky est positive et que le dispositif permet notamment de réduire certains coûts du gestionnaire, de réaliser à distance de nombreuses opérations et de faciliter une tarification plus fine.

Cette avance résulte d'un déploiement engagé de longue date. La phase industrielle de déploiement massif a débuté à la fin de 2015.

La comparaison européenne montre cependant que **la situation française n'est pas représentative de l'ensemble de l'Union**. La Commission européenne identifie en particulier la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, la Hongrie et la Slovaquie parmi les pays dans lesquels le déploiement demeure partiel ou n'a pas encore été organisé à grande échelle.

Les différences tiennent aussi à des choix nationaux de déploiement. La République tchèque a ainsi fait valoir qu'elle privilégiait dans un premier temps les consommateurs présentant les consommations et le potentiel de flexibilité les plus importants. Selon ses observations au Conseil, les points devant être équipés d'ici à 2027 ne représenteraient qu'environ 14 % des points de consommation, mais plus de 60 % de la consommation totale concernée. Elle souhaite donc que l'objectif européen puisse être exprimé en part de consommation couverte plutôt qu'exclusivement en nombre de clients.

Cet exemple confirme que la diversité des taux de déploiement ne traduit pas nécessairement une absence d'action nationale : elle peut également résulter de stratégies différentes dans la sélection des consommateurs prioritaires.

En conclusion et **compte tenu du niveau de déploiement déjà atteint en France, cette disposition ne paraît pas devoir être l'objet de remarques de la part de la commission des affaires européennes du Sénat.**



#### IV. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TAXATION DE L'ÉLECTRICITÉ SOULÈVENT UNE DIFFICULTÉ DE BASE JURIDIQUE ET RESTREIGNENT EXCESSIVEMENT LA MARGE DE MANŒUVRE FISCALE DES ÉTATS MEMBRES

##### *A. L'OBJECTIF DE RÉÉQUILIBRER LA FISCALITÉ EN FAVEUR DE L'ÉLECTRICITÉ PEUT ÊTRE SOUTENU DANS SON PRINCIPE*

**Le nouvel article 18 *quater* prévoit que les États membres favorisent l'utilisation de l'électricité en instaurant un cadre fiscal favorable.** À cette fin, ils devraient appliquer, pour les droits d'accise régis par la directive 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie<sup>8</sup>, une différenciation telle que le taux applicable à l'électricité ne soit pas supérieur à celui applicable au gaz naturel.

##### **Cet objectif peut être soutenu dans son principe.**

La France poursuit elle-même une politique visant à favoriser l'électrification des usages lorsque celle-ci est techniquement et économiquement pertinente. RTE considère également qu'un signal de prix durablement favorable à l'électricité par rapport au gaz peut faciliter les décisions d'investissement et de consommation compatibles avec la décarbonation et avec une moindre dépendance aux importations d'énergies fossiles.

La difficulté ne réside donc pas tant dans le principe d'une fiscalité plus favorable à l'électricité **que dans la base juridique retenue, le véhicule législatif choisi et le caractère excessivement uniforme du mécanisme proposé.**

##### *B. UNE DISPOSITION QUI ENCADRE DIRECTEMENT DES DROITS D'ACCISE NE PEUT ÊTRE REGARDÉE COMME UNE SIMPLE MESURE ACCESSOIRE DE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE*

La proposition COM(2026) 600 repose exclusivement sur l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet l'adoption de mesures de politique énergétique selon la procédure législative ordinaire.

Cette base juridique paraît adaptée aux dispositions concernant les réseaux, leur numérisation, les compteurs intelligents ou encore les raccordements.

Elle est en revanche beaucoup plus contestable pour l'article 18 *quater*.

---

<sup>8</sup> Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Cette disposition ne se borne pas à énoncer un objectif général d'électrification. Elle impose une relation juridiquement contraignante entre deux droits d'accise harmonisés, celui applicable à l'électricité et celui applicable au gaz naturel, en prévoyant que le premier ne puisse être supérieur au second.

Or l'article 113 du TFUE prévoit précisément que le Conseil, **statuant à l'unanimité selon une procédure législative spéciale**, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions relatives à l'harmonisation des législations concernant les droits d'accise et les autres impositions indirectes lorsqu'une telle harmonisation est nécessaire au fonctionnement du marché intérieur.

La directive 2003/96/CE que l'article 18 *quater* entend compléter appartient elle-même à ce corpus fiscal. Sa révision actuellement en discussion a d'ailleurs été présentée par la Commission européenne sur le fondement, notamment, de l'article 113 TFUE.

**La Chambre des députés italienne** a tiré de cette circonstance une conclusion particulièrement claire dans son avis motivé du 14 octobre 2026<sup>9</sup>. Elle **considère que, dès lors que l'article 18 *quater* lie le taux d'accise applicable à l'électricité à celui applicable au gaz naturel et affecte directement la mise en œuvre nationale de la directive 2003/96/CE, le recours à l'article 113 TFUE apparaît nécessaire.** Elle rejette l'analyse de la Commission européenne selon laquelle ces dispositions fiscales seraient seulement accessoires aux dispositions concernant le marché de l'électricité.

À tout le moins, même si l'on souhaitait maintenir la mesure dans le champ de la politique énergétique, l'article 194, paragraphe 3, du TFUE prévoit que **les mesures essentiellement fiscales poursuivant les objectifs de la politique de l'énergie sont adoptées par le Conseil à l'unanimité selon une procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen.**

Dans les deux cas, l'exigence d'unanimité ne saurait être contournée par l'insertion de la disposition dans un règlement adopté sur le fondement de l'article 194, paragraphe 2.

---

<sup>9</sup> DOC. XVIII-BIS, N. 114 du 14 octobre 2026.

**C. L'INSERTION DE RÈGLES FISCALES DANS LE RÈGLEMENT 2019/943 NUIT ÉGALEMENT À LA COHÉRENCE ET À LA LISIBILITÉ DU DROIT DE L'UNION**

La taxation de l'électricité et des produits énergétiques fait actuellement l'objet d'un texte horizontal spécifique : la directive 2003/96/CE. Celle-ci définit les produits soumis à taxation, les niveaux minimaux, les taux différenciés, les exonérations et les régimes particuliers applicables à certaines catégories de consommateurs.

L'article 18 *quater* créerait toutefois, dans le règlement relatif au marché intérieur de l'électricité, une règle supplémentaire encadrant directement les taux d'accise relevant de cette directive.

La commission des affaires européennes du Sénat relève que **ce choix conduirait à disperser les règles fiscales entre plusieurs textes consolidés et nuirait à leur cohérence.**

La directive 2003/96/CE permet aujourd'hui des réductions, exonérations et différenciations répondant à des objectifs sectoriels particuliers. Les taux applicables au gaz et à l'électricité ne sont donc pas nécessairement construits sur des périmètres identiques. Certains taux réduits répondent, par exemple, à l'exposition d'un secteur à la concurrence internationale ou à la possibilité technique d'électrifier ses procédés.

La création, dans un autre texte, d'une règle générale établissant une hiérarchie entre les taux d'accise pourrait donc créer des difficultés d'articulation avec ces régimes particuliers.

**La cohérence du droit de l'Union plaide ainsi pour que les mesures concernant les droits d'accise sur l'énergie soient traitées dans le cadre de la directive relative à la taxation de l'énergie, et selon les procédures prévues par les traités pour la matière fiscale.**

**D. CETTE DIFFICULTÉ EST D'AUTANT PLUS MANIFESTE QUE LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SUR LA TAXATION DE L'ÉNERGIE DEMEURE BLOQUÉE**

Présentée en juillet 2021 dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », la proposition COM(2021) 563 poursuit précisément l'objectif d'aligner la taxation de l'énergie sur les politiques climatique et énergétique de l'Union et de rationaliser les exonérations et réductions existantes. **Plus de cinq ans après sa présentation, cette procédure est toujours en cours.**

Il serait dès lors paradoxal que, faute d'accord unanime sur la réforme d'ensemble de la directive sur la taxation de l'énergie, une partie de cette politique fiscale soit introduite dans un règlement sectoriel adopté à la majorité qualifiée.

**Une telle méthode pourrait être regardée comme contournant l'équilibre institutionnel voulu par les traités** pour les décisions fiscales et affaiblirait en outre la lisibilité d'un cadre fiscal européen déjà complexe.

***E. LA COMPARAISON DES SEULES ACCISES NE REFLÈTE QU'IMPARFAITEMENT LE SIGNAL FISCAL EFFECTIVEMENT ADRESSÉ AUX CONSOMMATEURS***

Sur le fond, la Commission propose de comparer exclusivement les droits d'accise relevant de la directive 2003/96/CE.

Elle reconnaît pourtant elle-même dans son document de travail que la fiscalité applicable à l'électricité et au gaz comprend également d'autres taxes nationales ainsi que la TVA. Elle choisit néanmoins de limiter son analyse et son mécanisme aux droits d'accise.

Le prix effectivement supporté par les consommateurs peut inclure d'autres taxes, prélèvements ou dispositifs obligatoires poursuivant des objectifs de décarbonation ou d'efficacité énergétique. Leur montant peut être du même ordre de grandeur que celui des accises et ils peuvent, eux aussi, modifier sensiblement le rapport entre le coût du gaz et celui de l'électricité.

**La commission des affaires européennes du Sénat demande donc que l'appréciation du signal économique ne repose pas uniquement sur la comparaison nominale des taux d'accise** et puisse tenir compte d'autres prélèvements environnementaux ou dispositifs obligatoires ayant un effet comparable sur les prix de détail.

Si l'objectif poursuivi consiste réellement à éviter que le système fiscal ne défavorise l'électrification, c'est l'ensemble du signal économique résultant des prélèvements obligatoires qu'il convient d'apprécier et non une seule de ses composantes.

Une comparaison trop étroite pourrait conduire un État membre à devoir modifier ses droits d'accise alors même que l'ensemble de son dispositif fiscal et parafiscal pénalise déjà davantage le recours au gaz.

**F. L'ÉLECTRIFICATION NE PEUT ÊTRE RÉALISÉE AU MÊME RYTHME DANS L'ENSEMBLE DES SECTEURS ET DES ÉTATS MEMBRES**

La règle proposée repose en outre sur une **hypothèse implicite** : un signal fiscal défavorable au gaz permettrait aux consommateurs de se reporter vers l'électricité.

Cette substitution n'est toutefois pas possible dans les mêmes conditions pour tous les usages.

Dans certains procédés industriels, l'électrification suppose des investissements lourds, l'adaptation des équipements de production ou le renforcement préalable du réseau. Dans d'autres cas, les technologies électriques ne sont pas encore disponibles ou ne sont pas économiquement compétitives. La commission des affaires européennes souligne d'ailleurs que certains taux réduits existants sont précisément liés à la situation économique de certains secteurs, à leur exposition internationale ou à leurs possibilités effectives d'électrification.

**La Chambre des députés italienne** relève également que les contraintes techniques et économiques diffèrent selon les processus industriels et que certains ménages, notamment en situation de vulnérabilité, demeurent dépendants du gaz pour leur chauffage. Elle considère qu'une politique d'électrification doit être poursuivie lorsqu'elle est techniquement réalisable, économiquement soutenable et efficiente, plutôt que reposer sur une règle fiscale uniforme.

Ces considérations ne remettent pas en cause l'objectif de décarbonation. Elles commandent en revanche une **transition suffisamment progressive et adaptable** pour éviter qu'une modification rapide de la fiscalité du gaz ne se traduise uniquement par une augmentation de charges pour des consommateurs qui ne disposent pas encore d'une solution alternative.

La proposition de la Commission européenne permet à un État membre, sur demande dûment justifiée, d'obtenir de la Commission l'autorisation de différer l'application de la règle, notamment en raison de circonstances nationales particulières ou de sa situation budgétaire.

**Ce mécanisme apparaît trop restrictif.**

Il ne permettrait pas nécessairement à un État membre de s'écarter temporairement de la règle après son entrée en application pour répondre à une situation nouvelle, par exemple une nouvelle crise du prix du gaz.

**La commission des affaires européennes du Sénat demande par conséquent que le mécanisme ne soit pas limité à un simple report de l'entrée en application mais constitue une véritable faculté de dérogation**, mobilisable également après la mise en œuvre du dispositif. Elle souhaite notamment qu'une telle demande puisse être fondée sur l'évolution des conditions d'approvisionnement et des prix de gros du gaz, y compris lorsque la crise concerne plusieurs États membres ou l'ensemble de l'Union.

Cette souplesse apparaît d'autant plus nécessaire que les décisions fiscales sont également des instruments de politique budgétaire et de réaction aux crises.

**Une période transitoire suffisamment longue devrait en outre être prévue** avant l'application de la nouvelle règle afin de permettre aux États membres d'adapter leur législation fiscale, leurs trajectoires budgétaires et les dispositifs sectoriels existants. Le dernier compromis examiné dans le cadre des négociations sur la directive sur la taxation de l'énergie prévoyait une mise en application progressive jusqu'à l'horizon 2038.

Les États membres disposent de structures énergétiques, de systèmes fiscaux, de situations budgétaires et de capacités d'électrification différentes. Ils peuvent déjà agir sur la fiscalité de l'électricité, celle du gaz ou d'autres prélèvements afin de favoriser l'électrification.

**La Commission européenne n'apporte pas d'éléments permettant d'établir que les interventions nationales seraient moins efficaces** pour promouvoir l'électrification ou alléger la fiscalité de l'électricité, y compris en utilisant d'autres instruments que les seuls taux d'accise.

Le nouvel article 18 *quater* soulève donc une double difficulté. Il repose, en premier lieu, sur une base juridique qui ne paraît pas correspondre à la nature fiscale des dispositions qu'il contient. Il méconnaît, en second lieu, la diversité des choix fiscaux, budgétaires et énergétiques des États membres en leur imposant un instrument uniforme sans démontrer suffisamment que l'objectif poursuivi ne pourrait être atteint de manière satisfaisante au niveau national.

En conséquence, en l'état, **cette disposition apparaît contraire au principe de subsidiarité.**

## V. LA GESTION DES DEMANDES DE RACCORDEMENT EN CAS DE CONGESTION PEUT FAIRE L'OBJET DE PRINCIPES COMMUNS EUROPÉENS, MAIS LA DÉTERMINATION DES PRIORITÉS DOIT DEMEURER DE LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS MEMBRES

### A. LA MULTIPLICATION DES DEMANDES DE RACCORDEMENT JUSTIFIE UNE ÉVOLUTION DU CADRE EUROPÉEN

Le nouvel article 18 *quinquies* vise à répondre aux difficultés croissantes rencontrées dans plusieurs États membres pour raccorder rapidement au réseau de nouveaux projets industriels, de production, de stockage ou de consommation.

Lorsque les capacités disponibles sont insuffisantes, la règle traditionnelle consistant à traiter les demandes selon leur ordre d'arrivée peut conduire à réserver pendant plusieurs années des capacités à des projets insuffisamment matures, voire spéculatifs, au détriment de projets susceptibles d'être réalisés plus rapidement.

La proposition permet donc aux autorités de régulation d'approuver des mesures destinées à décourager les demandes spéculatives, à vérifier un degré suffisant de maturité des projets et à organiser leur priorisation sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires.

**RTE soutient cette évolution** et estime nécessaire de passer, lorsque les capacités sont contraintes, **d'une logique de « premier arrivé, premier servi » à une logique de « premier prêt, premier servi ».**

Sur ce point, une intervention de l'Union peut être justifiée. Des principes communs de transparence, de non-discrimination et de maturité des demandes contribuent à garantir un accès équitable au réseau et au bon fonctionnement du marché intérieur.

### B. LA DÉFINITION DE CATÉGORIES PRIORITAIRES RELÈVE CEPENDANT DE CHOIX ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET STRATÉGIQUES PROPRES À CHAQUE ÉTAT MEMBRE

La proposition va toutefois au-delà de ces principes communs.

Elle prévoit que peuvent notamment être prioritaires le secteur public, les services sociaux, les communautés énergétiques, les ménages, les petites et moyennes entreprises, les centres de données, les industries à forte intensité énergétique ou encore les acteurs du secteur des transports.

Or la décision de privilégier, dans une situation de rareté de la capacité du réseau, un hôpital, une usine, un centre de données, une infrastructure de transport ou une autre activité ne constitue **pas une décision purement technique de régulation**.

Elle comporte nécessairement une appréciation de l'intérêt économique, industriel, social, territorial ou stratégique du projet concerné.

**La priorisation des raccordements constitue une question hautement politique et la commission des affaires européennes du Sénat souhaite que l'État puisse conserver la compétence de déterminer les catégories prioritaires.** Elle rappelle que les besoins et les tensions sur les capacités diffèrent sensiblement selon les États et les régions.

L'allocation d'une capacité rare peut mettre en jeu des considérations économiques, sociales ou de sécurité nationale qui excèdent les missions du seul régulateur et doivent pouvoir être déterminées par la législation nationale. Aussi, **elle propose de supprimer la liste indicative de catégories figurant dans le règlement.**

RTE considère enfin que la définition et la mise en œuvre des règles de raccordement supposent nécessairement une intervention conjointe des gestionnaires de réseaux, du régulateur et des autorités publiques et demande que les États membres restent libres d'organiser cette répartition des responsabilités selon leur cadre institutionnel.

**Ainsi, la fixation d'une liste indicative de catégories prioritaires apparaît contraire au principe de subsidiarité.**

## **VI. LES HABILITATIONS CONFÉRÉES À LA COMMISSION EUROPÉENNE PAR L'ARTICLE 61 RISQUENT D'ACCROÎTRE ENCORE LE DEGRÉ D'HARMONISATION AU-DELÀ DE CE QUI EST NÉCESSAIRE**

L'article 61 du règlement (UE) 2019/943 permet déjà à la Commission européenne d'adopter des lignes directrices contraignantes dans certains domaines du marché intérieur de l'électricité. Le règlement en vigueur précise toutefois que les codes de réseau et lignes directrices doivent viser le degré minimal d'harmonisation requis, tenir compte, le cas échéant, des particularités régionales, ne pas excéder ce qui est nécessaire et laisser subsister les règles nationales qui n'affectent pas les échanges entre zones.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 61 porte principalement sur des matières ayant une dimension européenne ou transfrontière manifeste, notamment le mécanisme de compensation entre gestionnaires de réseaux de transport, les échanges d'électricité, les capacités d'interconnexion ou la coordination opérationnelle entre gestionnaires de transport.

**La proposition COM(2026) 600 modifie sensiblement cette logique.**

Elle introduit tout d'abord un nouvel article 61, paragraphe 5 *bis*, habilitant la Commission européenne à adopter des actes délégués définissant des lignes directrices relatives à une structure commune et une méthode harmonisée de tarification des réseaux de transport et de distribution. Ces lignes directrices pourraient notamment fixer les conditions détaillées dans lesquelles les autorités nationales de régulation instaurent des régimes tarifaires spécifiques pour certaines catégories d'utilisateurs ainsi que les exigences procédurales et substantielles applicables aux consultations publiques.

Elle prévoit, par ailleurs, des actes d'exécution permettant à la Commission européenne de déterminer les indicateurs de réseaux intelligents prévus à l'article 18 *bis*.

Enfin, un autre pouvoir d'exécution lui permettrait de fixer des exigences détaillées relatives à la réutilisation sécurisée des données : modèles et formats techniques, ontologies, interfaces et interopérabilité, fonctionnement des environnements de traitement sécurisés, responsabilité, cybersécurité, atténuation des risques et signalement des incidents.

Comme indiqué précédemment, l'article 18 réécrit par la proposition contient déjà une liste beaucoup plus détaillée des principes et éléments devant être pris en compte par les autorités nationales de régulation.

**L'article 61 permettrait néanmoins à la Commission européenne de franchir une étape supplémentaire en définissant ultérieurement une structure commune et une méthodologie harmonisée.**

Ce pouvoir ne porterait pas seulement sur les réseaux de transport ou sur des questions présentant un caractère transfrontière. **Il concernerait également les structures tarifaires des réseaux de distribution, dont les caractéristiques, les coûts, les niveaux de congestion et les usages sont principalement nationaux ou locaux.**

Le CEER souligne précisément que les tarifs de distribution ne présentent pas la même dimension transfrontière que les infrastructures d'interconnexion et que les différences entre les structures tarifaires nationales reflètent souvent des différences objectives de production, de consommation, de géographie ou de configuration du réseau. Il estime que le niveau de détail déjà prévu par l'article 18 est suffisant et préconise d'élargir, si nécessaire, les rapports de bonnes pratiques de l'ACER plutôt que de recourir à une harmonisation contraignante.

La Commission des affaires européennes du Sénat relève ainsi que la proposition ne démontre pas suffisamment pourquoi une recommandation de l'ACER, la transparence et le partage des bonnes pratiques seraient devenus insuffisants, ni pourquoi la diversité des structures tarifaires nationales créerait des obstacles au marché intérieur d'une ampleur justifiant leur harmonisation par acte délégué.

L'article 59, paragraphe 1, point a), de la directive (UE) 2019/944 confie aux autorités nationales de régulation la responsabilité de fixer ou d'approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport ou de distribution ou leurs méthodes de calcul.

**Cette compétence est étroitement liée à leur indépendance.**

Or l'article 61, paragraphe 5 bis, permettrait à la Commission européenne de déterminer elle-même une partie importante de la structure et de la méthodologie que ces autorités seraient ensuite chargées d'appliquer.

Le CEER estime qu'un tel dispositif pourrait conduire à un **déplacement du pouvoir décisionnel des autorités nationales vers la Commission européenne** et à un **affaiblissement de la capacité des régulateurs** à adapter les tarifs aux caractéristiques des réseaux et aux besoins des utilisateurs nationaux. Il souligne qu'un **transfert de cette ampleur n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact complète**.

**RTE formule la même réserve** : les autorités de régulation doivent rester libres de concevoir les méthodes tarifaires, sous réserve du respect de principes européens communs, car la topologie des réseaux, le climat, les profils de consommation, l'histoire des infrastructures et les choix nationaux de politique tarifaire peuvent différer fortement d'un État membre à l'autre.

Aux termes de l'article 290 du TFUE, le législateur peut déléguer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Les éléments essentiels doivent en revanche être arrêtés par le législateur lui-même.

Or la structure des tarifs, les principes d'allocation des coûts entre catégories d'utilisateurs, les conditions d'accès à des régimes tarifaires particuliers ou encore les règles substantielles encadrant les consultations publiques peuvent avoir des conséquences importantes sur les consommateurs, les entreprises, les investissements et l'équilibre économique des gestionnaires de réseaux.

**Ils ne présentent donc pas nécessairement le caractère de simples modalités techniques ou secondaires.**

**En outre, les actes délégués et les actes d'exécution ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle.**

**La Commission des affaires européennes du Sénat estime donc que, si une harmonisation supplémentaire devait être jugée nécessaire, ses éléments essentiels devraient être directement définis par le Parlement européen et le Conseil dans l'acte législatif, et non renvoyés à une intervention ultérieure de la Commission européenne.**

**La Commission des affaires européennes du Sénat considère donc que l'article 61, paragraphe 5 *bis* est contraire au principe de subsidiarité et devrait être supprimé.**

\*

**La commission des affaires européennes du Sénat a, en conséquence, adopté la proposition de résolution européenne portant avis motivé suivante :**



**PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE  
PORTANT AVIS MOTIVÉ  
SUR LA CONFORMITÉ AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ DE  
LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT  
EUROPÉEN ET DU CONSEIL MODIFIANT LE RÈGLEMENT  
(UE) 2019/943 AFIN D'ASSURER LA MAÎTRISE  
ANTICIPATIVE DES FACTURES D'ÉLECTRICITÉ DANS  
L'UNION EUROPÉENNE EN RÉDUISANT LES COÛTS DU  
SYSTÈME ET EN FAVORISANT L'ÉLECTRIFICATION ET LA  
NUMÉRISATION – COM(2026) 600 FINAL**

- (1) Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- (2) Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat,
- (3) Vu la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité,
- (4) Vu le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité,
- (5) Vu la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE,
- (6) Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/943 afin d'assurer la maîtrise anticipative des factures d'électricité dans l'Union européenne en réduisant les coûts du système et en favorisant l'électrification et la numérisation – COM(2026) 600 final,
- (7) Vu l'avis motivé adopté par la Chambre des députés italienne le 14 octobre 2026, DOC. XVIII-BIS, N. 114,
- (8) Le Sénat émet les observations suivantes :

- (9) L'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que l'Union européenne ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; il précise qu'en application du principe de proportionnalité, « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités » ; ceci implique d'examiner, non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;
- (10) L'article 5 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que « les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs » ; ceci implique que les projets d'actes législatifs européens soient suffisamment motivés et circonstanciés ;
- (11) L'article 194 du TFUE prévoit que la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie vise, dans un « esprit de solidarité », à assurer notamment le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique ; toutefois, la politique énergétique relevant des compétences partagées entre l'Union et les États membres, il convient d'examiner si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire et si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs que cette action vise à réaliser ; en particulier, ces mesures ne doivent pas affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ;
- (12) L'article 113 du TFUE prévoit que les dispositions relatives à l'harmonisation des législations concernant notamment les droits d'accise et les autres impôts indirects sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, selon une procédure législative spéciale ; l'article 194, paragraphe 3, du TFUE prévoit également que les mesures

essentiellement de nature fiscale poursuivant les objectifs de la politique énergétique sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, selon une procédure législative spéciale ;

- (13) L'article 290 du TFUE stipule qu'« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir » ;
- (14) Les actes délégués et les actes d'exécution ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle, rendant partiel le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ;
- (15) Dans un contexte marqué par la forte volatilité des prix de l'énergie, les tensions géopolitiques, la dépendance de l'Union aux importations de combustibles fossiles ainsi que par des besoins importants d'investissement dans les réseaux électriques, le Conseil européen a appelé la Commission européenne à présenter des mesures permettant d'agir sur les différentes composantes du prix de l'électricité ;
- (16) La Commission européenne a présenté le 17 juillet 2026 la proposition COM(2026) 600 final susmentionnée afin de réduire les coûts du système électrique et de favoriser l'électrification et la numérisation ; elle entend notamment améliorer l'efficacité de l'utilisation des réseaux, favoriser le développement de la flexibilité et des solutions numériques et adapter la fiscalité afin de ne pas défavoriser l'électricité par rapport aux combustibles fossiles ;
- (17) Ces objectifs répondent aux enjeux de compétitivité, de sécurité énergétique et de décarbonation auxquels l'Union européenne est confrontée et méritent, dans leur principe, d'être soutenus ;
- (18) ***Concernant les dispositions relatives aux redevances de réseau et à leur harmonisation :***
- (19) Le règlement (UE) 2019/943 fixe depuis 2019 des principes communs applicables aux redevances de réseau tout en laissant aux autorités nationales de régulation une marge importante pour déterminer les méthodologies tarifaires appropriées ; il prévoit notamment que les

signaux de localisation sont utilisés « le cas échéant » et confie à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) la publication de rapports sur les bonnes pratiques tenant compte des spécificités nationales ;

- (20) Le considérant 40 de ce règlement justifie précisément le recours aux rapports de bonnes pratiques de l'ACER dans les situations où « l'harmonisation contraignante n'est pas considérée comme appropriée » ; les colégislateurs européens avaient ainsi retenu en 2019 un équilibre entre la définition de principes communs au niveau de l'Union et le maintien d'une faculté d'adaptation des méthodologies tarifaires aux caractéristiques nationales des réseaux ;
- (21) La proposition de la Commission européenne tend à transformer plusieurs instruments jusque-là laissés à l'appréciation des autorités nationales en prescriptions communes ;
- (22) L'intérêt et l'efficacité de ces différents instruments peuvent pourtant varier considérablement selon la structure des réseaux, leur topologie, les profils de production et de consommation, les contraintes géographiques, les besoins d'investissement ou encore la capacité des utilisateurs à adapter effectivement leur comportement aux signaux tarifaires ;
- (23) Il apparaît fondamental que les autorités nationales de régulation conservent une marge suffisante pour apprécier la pertinence des différents éléments tarifaires ; cette nécessité est particulièrement manifeste pour les réseaux de distribution, dont les caractéristiques et les contraintes sont principalement nationales ou locales et qui ne présentent pas la même dimension transfrontière que les interconnexions électriques ;
- (24) La proposition de règlement prévoit en outre que l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) réalise périodiquement une comparaison de l'efficacité des gestionnaires de réseaux de transport et que les autorités nationales organisent des comparaisons entre gestionnaires de réseaux de distribution ; de telles comparaisons peuvent constituer un outil utile d'information mais leur portée doit rester adaptée à la diversité des réseaux et des cadres réglementaires nationaux ;

- (25) La Commission européenne ne démontre pas de manière suffisamment circonstanciée que les principes actuellement fixés par le règlement, complétés par les rapports de bonnes pratiques de l'ACER, seraient devenus insuffisants pour garantir un fonctionnement efficace du marché intérieur ni que les différences entre méthodologies nationales produiraient des effets transfrontières tels qu'une harmonisation plus poussée serait nécessaire ;
- (26) La proposition complète en outre l'article 61 du règlement (UE) 2019/943 susmentionné afin d'habiliter la Commission européenne à adopter par actes délégués des lignes directrices établissant une « structure commune » et une « méthode harmonisée de tarification » des réseaux de transport et de distribution ; ces lignes directrices pourraient également définir les conditions détaillées applicables aux régimes tarifaires spécifiques et les exigences procédurales et substantielles relatives aux consultations publiques ;
- (27) Une telle habilitation est susceptible de transférer à la Commission européenne une part importante des choix actuellement confiés aux autorités nationales de régulation indépendantes, auxquelles l'article 59 de la directive (UE) 2019/944 attribue la responsabilité de fixer ou d'approuver les tarifs de transport et de distribution ou leurs méthodologies ; cette disposition pourrait préempter les compétences tarifaires des autorités nationales de régulation et compromettre leur indépendance ;
- (28) Le Sénat constate également que les choix relatifs à la structure des tarifs, à l'allocation des coûts entre catégories d'utilisateurs et aux régimes tarifaires particuliers ont des conséquences directes sur les consommateurs, les entreprises, les incitations à l'investissement et le financement des réseaux ; compte tenu de leur importance, ces choix ne peuvent être considérés comme des éléments non essentiels pouvant être déterminés par la Commission européenne par voie d'acte délégué ;
- (29) La fixation au niveau européen de principes communs de réflexivité des coûts, de transparence et de non-discrimination peut être pleinement justifiée ; en revanche, la Commission européenne ne démontre pas à l'appui de sa proposition que la définition d'une structure commune et d'une méthodologie harmonisée des tarifs, y compris de distribution, serait nécessaire au fonctionnement du marché intérieur ;

- (30) Le Sénat estime donc que le règlement devrait continuer de définir les principes communs devant être respectés par les autorités nationales de régulation, tandis que l'ACER pourrait renforcer ses travaux de comparaison et de diffusion des bonnes pratiques, sans que la Commission européenne soit habilitée à déterminer par acte délégué une méthodologie tarifaire harmonisée ;
- (31) ***Concernant les dispositions relatives aux réseaux intelligents et aux échanges de données :***
- (32) Le nouvel article 18 *bis* que la Commission européenne propose d'insérer dans le règlement (UE) 2019/943 précité poursuit l'objectif légitime de favoriser le recours aux solutions intelligentes, numériques ou alternatives au renforcement physique des réseaux lorsqu'elles permettent d'en améliorer de façon efficiente la capacité utilisable, la flexibilité et la fiabilité ;
- (33) La proposition va cependant au-delà d'un simple partage des bonnes pratiques puisqu'elle permettrait à la Commission européenne d'arrêter par actes d'exécution les indicateurs de réseaux intelligents ainsi que des exigences détaillées concernant les modèles et formats de données, les ontologies, les interfaces, les règles d'interopérabilité, la cybersécurité et le fonctionnement des environnements sécurisés de traitement ;
- (34) Une part importante des échanges entre gestionnaires de réseaux de transport et de distribution demeure pourtant organisée à l'intérieur de chaque État membre ; la nécessité d'une harmonisation détaillée au niveau européen de l'ensemble de ces échanges n'est pas établie, alors que des dispositifs nationaux existent déjà et que les données concernées peuvent présenter un caractère stratégique pour l'exploitation et la sécurité des réseaux ;
- (35) Le Sénat considère en conséquence que l'intervention de l'Union doit être limitée aux standards dont l'uniformité est effectivement nécessaire à l'interopérabilité, à la sécurité et au fonctionnement du marché intérieur et que les dispositifs européens d'échange de données destinés à la recherche et à l'innovation doivent conserver leur caractère volontaire ;

(36) ***Concernant les dispositions relatives à la taxation de l'électricité :***

- (37) Le nouvel article 18 *quater* que la Commission européenne propose d'insérer dans le règlement (UE) 2019/943 précité prévoit que les États membres mettent en place un cadre fiscal favorable à l'électricité et appliquent, pour les droits d'accise régis par la directive 2003/96/CE susmentionnée, une différenciation telle que le taux applicable à l'électricité ne soit pas supérieur à celui applicable au gaz naturel ; cet objectif consistant à ne pas défavoriser fiscalement l'électrification peut être soutenu dans son principe ;
- (38) Cette disposition comporte toutefois une mesure directement fiscale puisqu'elle encadre la détermination par les États membres de droits d'accise harmonisés par la directive 2003/96/CE ; la qualification de cette disposition comme simplement accessoire au fonctionnement du marché de l'électricité ne paraît pas correspondre à son objet et à ses effets sur les politiques fiscales et budgétaires nationales ;
- (39) Dès lors qu'elle harmonise la relation entre deux droits d'accise, cette disposition devrait avoir pour base juridique l'article 113 du TFUE, qui prévoit l'unanimité au Conseil selon une procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social ; à tout le moins, si elle devait être regardée comme une mesure de politique énergétique principalement fiscale, elle devrait avoir pour base juridique l'article 194, paragraphe 3, du TFUE, qui prévoit également une décision du Conseil à l'unanimité, après consultation du Parlement européen ;
- (40) Le Sénat considère en outre que l'introduction de prescriptions fiscales relatives à l'énergie dans le règlement (UE) 2019/943 conduit à disperser les règles applicables entre ce règlement et la directive 2003/96/CE et nuit à la cohérence et à la lisibilité du droit de l'Union ;
- (41) Sur le fond, le mécanisme proposé repose en outre sur la seule comparaison des taux d'accise alors que le signal fiscal effectivement supporté par les consommateurs peut résulter d'autres taxes, prélèvements ou dispositifs obligatoires de politique énergétique et environnementale, dont le montant peut être comparable à celui des accises ; la Commission européenne reconnaît elle-même que la fiscalité nationale comprend d'autres composantes mais limite néanmoins le champ de sa proposition aux droits d'accise ;

- (42) La capacité à substituer rapidement l'électricité au gaz varie également selon les secteurs, les procédés industriels, l'état des infrastructures et la situation des ménages ; l'application d'une règle uniforme peut donc entraîner une augmentation des charges pour des consommateurs ou des entreprises ne disposant pas encore d'une alternative électrique techniquement ou économiquement viable ;
- (43) Une période de transition suffisante apparaît dès lors indispensable pour permettre l'adaptation des législations fiscales, des trajectoires budgétaires et des secteurs concernés ; la faculté actuellement proposée, qui permet seulement à la Commission européenne d'autoriser un État membre à différer l'application de la règle, devrait dès lors être transformée en véritable possibilité de dérogation pouvant être mobilisée après son entrée en vigueur lorsque l'évolution de la situation économique, budgétaire ou des prix de gros du gaz le justifie ;
- (44) La proposition ne démontre pas suffisamment pourquoi l'objectif consistant à favoriser l'électrification ne pourrait pas être atteint de manière satisfaisante au moyen de mesures fiscales nationales tenant compte de l'ensemble des prélèvements applicables, des contraintes budgétaires et des possibilités d'électrification propres aux différents secteurs ;
- (45) Pour ces motifs, au-delà même de la base juridique inadaptée sur laquelle elle est fondée, la disposition proposée ne paraît pas suffisamment respecter la marge de décision des États membres au regard du principe de subsidiarité et va, par son caractère uniforme, au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi ;
- (46) ***Concernant les dispositions relatives au raccordement au réseau en cas de congestion :***
- (47) Le nouvel article 18 *quinquies* que la Commission européenne propose d'insérer dans le règlement (UE) 2019/943 précité permet de prendre des mesures afin de décourager les demandes spéculatives de raccordement, de s'assurer de la maturité suffisante des projets et, lorsque les capacités disponibles sont insuffisantes, de prioriser certaines demandes sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires ; le Sénat soutient le principe d'une évolution des règles permettant d'éviter que des capacités de réseau rares demeurent réservées à des projets insuffisamment matures ou spéculatifs et de permettre le raccordement plus rapide des projets effectivement prêts à être réalisés ;

- (48) La proposition de règlement présentée par la Commission européenne prévoit toutefois que certaines catégories d'utilisateurs – parmi lesquelles le secteur public, les services sociaux, les communautés énergétiques, les ménages, les petites et moyennes entreprises, les centres de données, les industries à forte intensité énergétique ou les acteurs du transport – puissent bénéficier d'une priorité ;
  - (49) La détermination des projets auxquels une capacité de réseau rare doit être attribuée en priorité peut mettre en jeu des considérations de politique industrielle, de sécurité nationale, d'aménagement du territoire, de politique sociale ou de développement économique qui relèvent largement de choix propres à chaque État membre ;
  - (50) Le règlement européen doit donc pouvoir fixer les principes communs de transparence, d'objectivité, de non-discrimination et de maturité des projets, sans déterminer lui-même les catégories devant bénéficier d'une priorité ni imposer que ces arbitrages relèvent exclusivement de l'autorité nationale de régulation ; les États membres doivent conserver la faculté de déterminer l'autorité compétente et les objectifs d'intérêt général devant guider ces choix ;
- \*
- (51) En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition d'acte législatif COM(2026) 600 final n'est pas conforme à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) et au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).



## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes, réunie le 22 octobre 2026, a engagé le débat suivant :*

Le compte rendu de la réunion de commission sera publié ultérieurement.

Version provisoire



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

*Ministère de la transition écologique – Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)*

- **M. Jean SEVESTRE-GIRAUD**, adjoint au directeur de l'énergie ;
- **Mme Marie-Anne BECHEREAU**, cheffe du bureau Réseaux électriques et programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- **M. Oscar VINESSE**, adjoint à la cheffe du bureau Réseaux électriques et programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- **M. Julien ANCEL**, adjoint au chef de bureau ;
- **M. Thibault ENJALBERT**, chef de projet ;
- **M. Samuel LEMOINE**, chargé de mission.

*Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique  
– Direction de la législation fiscale*

- **M. Thibaut FIÉVET**, sous-directeur de la fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale et fiscalité sectorielle ;
- **M. Julien PETIT**, adjoint au chef du bureau D2.

*Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne*

- **Mme Nour KHATER**, conseillère énergie ;
- **M. Matthieu BOULANGER**, conseiller fiscal.