

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L E G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

mercredi
2 juin 2021
16 heures

Compte rendu n° 194

I. Examen du rapport d'information et de la proposition de résolution européenne relative à l'évolution du cadre juridique européen applicable à la production d'électricité (Mme Sabine Thillaye, rapporteure) ainsi que de la proposition de résolution européenne de M. Sébastien Jumel et plusieurs de ses collègues relative à la reconnaissance d'une "exception énergétique" au sein de l'Union européenne (n° 4107) (M. Hubert Wolfranc, rapporteur)	3
II. Communication sur l'encadrement européen des crypto-actifs (M. Éric Bothorel).....	12
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	19
IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution	20

**Présidence de
Mme Sabine Thillaye**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 2 juin 2021

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 16 heures.

I. Examen du rapport d'information et de la proposition de résolution européenne relative à l'évolution du cadre juridique européen applicable à la production d'électricité (Mme Sabine Thillaye, rapporteure) ainsi que de la proposition de résolution européenne de M. Sébastien Jumel et plusieurs de ses collègues relative à la reconnaissance d'une "exception énergétique" au sein de l'Union européenne (n° 4107) (M. Hubert Wulfranc, rapporteur)

Mme la Présidente Sabine Thillaye. L'ordre du jour de notre réunion appelle l'examen de deux propositions de résolution européenne, l'une en conclusion d'un rapport d'information dont je suis l'auteur sur l'évolution du cadre juridique européen applicable à la production d'électricité, l'autre déposée par Sébastien Jumel et plusieurs de ses collègues du groupe GDR relative à la reconnaissance d'une « exception énergétique » au sein de l'Union européenne. Cette proposition de résolution européenne sera examinée en séance publique le 17 juin dans le cadre de la « niche » du groupe GDR.

Comme ces deux sujets sont très liés, je vous propose que Hubert Wulfranc, rapporteur sur la proposition de résolution déposée par Sébastien Jumel, et moi-même vous fassions une présentation commune de nos deux rapports et que la discussion générale soit également commune.

Nous procéderons ensuite successivement à l'examen de la proposition de résolution européenne dont je suis l'auteur, puis à celle du groupe GDR.

Le Gouvernement négocie depuis plus de deux ans maintenant avec la Commission européenne pour obtenir la révision du mécanisme de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, dit « ARENH ». Ce dispositif, créé par la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, en application d'une directive de 2009, est entré en vigueur en 2011 et doit s'éteindre au 31 décembre 2025. Il consiste en une obligation pour l'opérateur historique, l'entreprise EDF, de vendre l'électricité nucléaire à ses concurrents, à un tarif déterminé.

L'objectif du mécanisme était simple : permettre un accès à l'énergie nucléaire pour les concurrents d'EDF, entreprise qui bénéficiait historiquement du monopole d'accès au

parc nucléaire. Cela devait permettre de stimuler la concurrence sur le marché de l'électricité, et d'offrir durablement aux consommateurs des prix stables reflétant les coûts de production du parc nucléaire, quel que soit le fournisseur qu'ils avaient choisi. En outre, l'ARENH devait également contribuer à la libéralisation du marché de production d'électricité et *in fine* permettre aux opérateurs alternatifs d'investir dans leurs propres moyens de production d'électricité à moyen terme.

Toutefois, le prix de l'ARENH, fixé à 42 €/par mégawattheure, n'a pas été révisé depuis 2012 et ne tient donc pas compte de l'évolution des coûts de production de l'entreprise EDF, ni de l'inflation. Il faut également souligner que l'ARENH est un mécanisme asymétrique, qui constitue en pratique un prix plafond de vente par l'entreprise EDF de l'énergie nucléaire qu'elle produit. Le dispositif est en effet optionnel, conduisant ainsi les opérateurs alternatifs à se fournir sur le marché lorsque les prix sont plus faibles que le tarif de référence.

L'ARENH contribue donc fortement au déficit d'EDF, qui a atteint le niveau de 42 milliards d'euros au 31 décembre 2020, en augmentation de 3 à 4 milliards d'euros tous les ans. À côté, l'opérateur historique continue d'investir annuellement 15 milliards d'euros pour offrir le meilleur service possible et renforcer sa compétitivité sur le marché international.

Le premier objectif de la proposition de résolution européenne que je vous présente aujourd'hui est donc de soutenir l'évolution de l'ARENH, de manière à rendre le dispositif symétrique, et à garantir la stabilité financière de l'entreprise EDF.

Cette situation m'a conduit également à m'interroger sur les moyens juridiques dont la France dispose pour aider non seulement l'entreprise et ses salariés, mais aussi pour garantir le service public de l'électricité dans le respect des règles du droit de l'Union européenne.

Si les traités européens prévoient une législation stricte relative aux aides d'État, l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet de limiter l'application de cette réglementation, lorsqu'une dérogation est indispensable pour permettre à l'entreprise d'accomplir une mission d'intérêt général. La reconnaissance par les États membres des services d'intérêt économique général ou SIEG permet ainsi à la puissance publique d'attribuer aux entreprises en charge d'une mission d'intérêt général des compensations à leurs obligations de service public, seulement dans la mesure où l'application des règles de concurrence fait échec à l'accomplissement de leur mission. La création des SIEG remonte au traité de Rome, tandis que leur importance a été mise en exergue lors du traité d'Amsterdam à l'article 14 du TFUE, qui souligne la place qu'ils occupent parmi les valeurs de l'Union et le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale. La Commission européenne et la Cour de justice effectuent un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation de la qualification par les États membres des SIEG.

En m'intéressant à cette notion, je me suis toutefois aperçue que, malgré une définition théorique en apparence simple, les SIEG faisaient l'objet de critères de définition bien plus complexes en pratique, qu'il importe de clarifier. Ainsi, la qualification d'un SIEG nécessite en théorie la réunion de trois critères : l'exercice d'une activité économique, l'attribution d'obligations de service public par la puissance publique à un ou plusieurs opérateurs et la reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'activité en cause. Toutefois, la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne font une lecture restrictive de

cette notion, de manière à ne pas créer un obstacle trop large à l'application des règles de concurrence. Cette analyse nuit à la clarté de définition d'un SIEG.

Par conséquent, le second objectif de la proposition de résolution européenne que je vous soumetts aujourd'hui est d'inciter les institutions européennes à procéder à une précision des critères de lecture institutionnels et jurisprudentiels de la qualification des SIEG, afin de donner une grille d'analyse claire et prévisible aux États membres dans la reconnaissance de ces services. Il faut également prendre en compte l'existence d'une éventuelle défaillance du marché. Pour ce dernier critère, il y a un cadre juridique, mais, politiquement, il est interprété par les États membres de manière divergente.

Je me suis enfin interrogée, en lien avec la réflexion menée sur les SIEG, sur la possibilité et les moyens juridiques de fonder un soutien public à l'entreprise EDF avec la réforme du mécanisme de l'ARENH. L'une des pistes d'évolution de l'ARENH consiste en effet à rendre le mécanisme symétrique, en octroyant une garantie de recettes à l'entreprise EDF. L'opérateur historique disposerait donc, lorsque les prix du marché de l'électricité sont plus faibles que le tarif de référence, d'un complément de ressources. Cette évolution pourrait être contraire au droit de l'Union européenne, puisqu'une garantie de recettes constitue une aide d'État et qu'il n'existe pas de régime spécifique en matière de production d'électricité.

La proposition de résolution européenne que je vous soumetts ouvre ainsi une première option pour soutenir la réforme du mécanisme de l'ARENH et sa transformation en un dispositif symétrique. La production d'électricité pourrait en effet remplir tous les critères de reconnaissance d'un SIEG. En premier lieu, il s'agit bien d'une activité économique, consistant à offrir de l'énergie sur un marché concurrentiel. En deuxième lieu, une directive européenne de 2009 et le code de l'énergie octroient aux entreprises agissant sur ce marché, des obligations de service public, notamment pour la sécurité d'approvisionnement. En dernier lieu, la production d'électricité est une activité d'intérêt général, comme le relève également le code de l'énergie. Reste la question des défaillances des marchés.

La reconnaissance d'un SIEG de l'électricité pourrait permettre de fonder une dérogation aux règles européennes de concurrence. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, codifiée dans le droit dérivé, les aides aux SIEG compensant des obligations de service public ne sont pas des aides d'État et échappent à l'obligation de notification auprès de la Commission européenne, si elles répondent à plusieurs critères visant à garantir le caractère nécessaire et limité des dérogations aux règles de la concurrence.

À la faveur de la reconnaissance d'un SIEG de la production d'électricité, la réforme envisagée pourrait être conforme aux traités, en considérant que l'aide octroyée est une compensation aux obligations de service public qui incombent à l'entreprise EDF.

Je voudrais toutefois introduire, par voie d'amendements, une seconde option, afin de donner davantage de marge de manœuvre au Gouvernement dans le cadre des négociations en cours. La mise en place d'une nouvelle régulation du nucléaire historique français pourrait également reposer sur une base légale d'aides d'État. La Commission européenne et le Conseil pourraient en effet accepter de créer un régime spécifique en matière d'aides d'État, sur le fondement des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La réforme de l'ARENH, qui consisterait à rendre le dispositif symétrique par l'octroi d'une garantie de ressources à l'entreprise EDF, constituerait ainsi une aide d'État, notifiée et acceptée par la Commission européenne, car considérée comme conforme aux règles du traité.

Je crois qu'il est important de faire cet ajout, afin que notre résolution européenne soit non seulement le plus en phase possible avec les négociations en cours, mais aussi pour laisser une marge de manœuvre suffisante au Gouvernement dans ce contexte.

Pour conclure, la proposition de résolution européenne qui vous est aujourd'hui soumise répond à un triple objectif, avec des conséquences importantes et souhaitables, tant au niveau européen qu'au niveau national : l'évolution du mécanisme de l'ARENH, de manière à le rendre symétrique ; la clarification des critères de création d'un SIEG par les institutions européennes ; la reconnaissance d'un SIEG de production de l'électricité, ou la création d'une base légale d'aides d'État, qui permettrait de soutenir en France la réforme de l'ARENH.

Ces évolutions me paraissent en effet essentielles, en particulier dans le contexte de négociation entre la France et la Commission européenne sur la restructuration des activités d'EDF. Nous pouvons, en tant que membres du Parlement français, envoyer un signe fort de notre détermination aux institutions de l'Union, de notre volonté de soutenir à la fois l'entreprise EDF et ses salariés, tout en rappelant l'importance que nous attachons à l'excellence du service public de la production d'électricité, dans le respect des traités européens.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. Je vous remercie de m'accueillir dans cette commission et d'avoir, au moins dans l'intention, convergé sur la problématique électrique au travers de votre proposition de résolution. Je présente aujourd'hui devant vous en tant que rapporteur et cosignataire de la proposition de résolution européenne relative à la reconnaissance d'une « exception énergétique » au sein de l'Union européenne.

La proposition de résolution que nous défendrons en séance le 17 juin part d'un constat, que vous avez largement partagé : le bilan de la libéralisation du marché de l'électricité est décevant. L'ouverture de ce marché à la concurrence date de plus de 25 ans maintenant, avec des directives dans les années 1990 et 2000.

La première partie de mon propos s'attachera à montrer la défaillance du marché.

Les promesses de la libéralisation du marché étaient une diminution de la facture d'électricité pour les consommateurs et une meilleure incitation à l'innovation, tant pour l'opérateur historique que pour les opérateurs alternatifs, afin de parvenir à la création d'une énergie propre à faible coût. Néanmoins, le constat à ce jour est que ces objectifs ambitieux n'ont pas été atteints, et que les gains escomptés n'ont pas été concrétisés.

En premier lieu, les consommateurs n'ont pas tiré le bénéfice attendu de la libéralisation du marché de l'électricité. Les prix ont globalement explosé, et dans cette trajectoire la diminution pour les clients finaux a été particulièrement tenue, de l'ordre de 6 à 7 % de leur facture. Cette trajectoire s'explique par le fait que les opérateurs ont des coûts fixes importants et identiques, liés à l'approvisionnement nucléaire, et à l'utilisation du réseau de transport et de distribution. Il faut également souligner que l'augmentation des taxes sur l'électricité, dédiées notamment au développement des énergies renouvelables, ont fortement augmenté, contribuant à renforcer le coût de l'électricité pour les consommateurs. Au-delà de cette situation préjudiciable, les consommateurs ont été confrontés à l'apparition de pratiques commerciales agressives, qui se manifestent par un démarchage abusif, et par la présentation trompeuse d'offres par les opérateurs alternatifs. Le rapport du médiateur de l'énergie en 2019

faisait état d'une hausse de 65 % en 3 ans de ces pratiques désagréables et attentatoires aux droits des consommateurs.

En second lieu, l'innovation est restée limitée sur le marché de la production d'électricité. Là encore, cette déception s'explique par les caractéristiques propres du marché en cause : l'électricité n'implique pas de variété subjective, ni de variété d'usage, mais est un bien de première nécessité auquel l'ensemble des citoyens ont recours de la même manière. L'incitation à innover est donc moindre pour les entreprises. L'électricité est en outre distribuée par un réseau unique centralisé : le fournisseur ne peut donc pas proposer une électricité spécifique au consommateur qui le souhaiterait, constituant un frein important au développement d'énergies vertes.

Une autre explication tient au mécanisme de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, dit mécanisme ARENH, qui oblige l'entreprise EDF à vendre à ses concurrents, à bas coût, l'énergie nucléaire qu'elle produit. Paradoxalement, ce dispositif n'a pas permis de stimuler la concurrence : les opérateurs alternatifs ne bénéficient pas de cet avantage pour augmenter leurs investissements dans la production d'électricité, mais en profitent pour augmenter leurs marges à court terme. La formule de M. Julien Tchernia, fondateur de l'entreprise EkWater, opérateur alternatif pour la fourniture d'électricité, est ainsi éloquente : « Nous ne sommes pas plus énergéticiens qu'Amazon est libraire. Nous sommes avant tout des commerçants digitaux ».

Pour l'ensemble de ces motifs, le secteur de l'électricité n'a pas connu la rupture technologique qui était attendue avec la libéralisation.

En dernier lieu, la conséquence collatérale de la libéralisation a été une dégradation de la situation financière de l'entreprise EDF, principalement à cause du mécanisme de l'ARENH. Ce constat est unanime : la présidente Mme. Sabine Thillaye a ainsi relevé le caractère asymétrique et inéquitable de l'ARENH pour l'entreprise EDF. Or la situation structurellement déficitaire d'EDF est particulièrement préjudiciable, en particulier au regard de la nécessité d'investissement, d'environ 15 milliards d'euros par an, pour la construction de nouvelles capacités productives et la maintenance des capacités existantes.

Ces premiers éléments de bilan plaident ainsi pour une évaluation plus large, au niveau européen, de la dérégulation du secteur de l'énergie en Europe. L'électricité est en effet un bien de première nécessité : la qualité du service public dans ce domaine ne peut donc pas être remise en cause au nom d'impératifs de concurrence. Avant de prendre de nouvelles orientations, ou d'approfondir la libéralisation, un bilan de l'état du marché de l'électricité 25 ans après son ouverture à la concurrence est donc essentiel. C'est le sens de la première demande de la proposition de résolution européenne « exception énergétique » qui vous est soumise aujourd'hui.

Toutefois, les premiers éléments d'évaluation disponibles nous incitent à aller plus loin que la seule demande d'un bilan : la situation des usagers et de l'opérateur historique se dégrade en effet sur le marché de l'électricité. Dans ce contexte, la création d'une « exception électrique » dans le droit de l'Union européenne paraît pleinement justifiée.

Deux solutions alternatives peuvent conduire, sur le plan juridique, à créer une exception électrique.

La première option consiste, au regard des caractéristiques économiques du marché de l'électricité, à créer dans les traités et dans le droit dérivé européen, une dérogation aux règles de concurrence qui s'appliquent sur le marché intérieur. L'ensemble des segments du marché de l'électricité sont concernés : la production et la fourniture d'une part, au regard des éléments de bilan que je viens de développer ; le transport et la distribution d'autre part, qui reposent sur infrastructures de réseau, en situation de monopole naturel.

La reconnaissance de l'exception électrique implique une modification du droit dérivé, voire des traités européens : il faut ainsi exclure le marché de l'électricité de la législation sur les aides d'État, en particulier de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La création d'une dérogation de principe au droit de la commande publique est également nécessaire, en particulier pour l'énergie hydraulique : la France et une dizaine d'autres Etats membres de l'Union européenne, ont en effet été mis en demeure par la Commission en 2019, de mettre en concurrence les concessions des barrages hydroélectriques exploités par les opérateurs historiques. Pour exclure le marché de la production d'électricité des règles de la concurrence, il est dès lors nécessaire de prévoir une exception au champ d'application de la directive « Concessions » de 2014, par sa révision. L'exemple de l'Allemagne, qui a obtenu une dérogation pour les concessions dans le secteur de l'eau lors de la négociation de cette directive doit être suivi en matière électrique.

La seconde demande de la proposition de résolution européenne invite ainsi le Gouvernement à se rapprocher de ses partenaires européens afin d'exclure explicitement le marché de l'électricité du champ de la réglementation sur les aides d'État et de la commande publique.

Je souhaite également relever ici qu'il existe une deuxième option, qui consisterait en la création, à droit constant, d'un service d'intérêt économique général bas-carbone, ou SIEG bas-carbone, concernant la production d'électricité. Cette activité remplit en effet tous les critères de qualification d'un SIEG, au sens des textes européens : il s'agit d'une activité économique, pour laquelle la puissance publique impose des obligations de service public listées par le code de l'énergie, notamment en matière d'approvisionnement, et qui revêt un caractère d'intérêt général. La reconnaissance d'un SIEG bas carbone, qui engloberait les activités de production d'énergie nucléaire, renouvelable et hydraulique, serait en outre conforme aux objectifs européens en matière climatique, renforcés par le Pacte Vert pour l'Europe de la nouvelle Commission européenne. La création de ces trois énergies provoque en effet une émission quasi-nulle de gaz à effet de serre. Or, les SIEG sont, selon une résolution du Parlement européen de 2011, essentiels pour la lutte contre les inégalités au sein de la société, ainsi que, de plus en plus, pour le développement durable. Partant, la création d'un SIEG bas carbone correspondrait ainsi non seulement aux orientations juridiques, mais aussi politiques des institutions européennes.

La reconnaissance d'un SIEG bas carbone permettrait d'octroyer des compensations aux obligations de service public des entreprises productrices d'électricité, et ainsi de fonder une dérogation aux règles de la concurrence. Ce SIEG bas carbone compléterait le SIEG de distribution d'électricité, déjà reconnu par les Etats membres et les institutions européennes : le marché de l'électricité serait ainsi en grande partie extrait des règles de la concurrence. Ce serait dès lors la seconde option pour la reconnaissance d'une « exception électrique » au niveau de l'Union Européenne.

Quelle que soit l'option retenue, le message principal porté par cette proposition de résolution européenne, que je soutiens pleinement, est que les règles de la concurrence et

du marché telles qu'elles se sont instaurées sont difficilement applicables au secteur de l'électricité, qui revêt des caractéristiques particulières par sa structure et par le service offert, l'électricité étant incontestablement un bien de première nécessité.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je donne maintenant la parole aux orateurs de groupe et aux autres intervenants pour une discussion générale commune.

M. Jean-Marie Fiévet. La politique européenne de l'énergie est réglée par l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce dernier dispose que dans le cadre de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur, et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer la protection de l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie a quatre objectifs : assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; assurer l'efficacité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; promouvoir l'efficacité énergétique, les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; promouvoir l'interconnexion des réseaux électriques. Afin de réaliser le marché intérieur de l'énergie, l'ouverture progressive des marchés nationaux de l'électricité et du gaz a été réalisée par le paquet énergie de 1996, la directive 2003/96/CE et la directive 2009/28/CE. L'ouverture à la concurrence s'est faite à partir de 2004 pour les entreprises et les collectivités territoriales, et 2007 pour les particuliers.

L'objectif poursuivi est double : pour les consommateurs, le libre choix du fournisseur et une meilleure protection ; pour les producteurs, la liberté d'établissement au sein de l'Union. Depuis 2000, plusieurs lois se sont succédées pour engager et contrôler la libéralisation du marché de l'énergie en France, la dernière étant celle relative à l'énergie et au climat de 2019, fixant notamment à 2023 la disparition des tarifs de gaz réglementés pour les particuliers. Dans le même temps, la réforme de l'opérateur historique EDF est en cours. L'enjeu de cette restructuration est triple : assurer le financement des activités de production historiques de long terme (nucléaire et hydroélectrique) tout en dégagant de nouveaux moyens financiers pour les activités de plus court terme (commercialisation, énergies renouvelables et services) ; respecter les règles de concurrence européenne en maintenant l'accès à l'électricité nucléaire historique ; maintenir l'intégration du groupe, garantir les avantages sociaux acquis et éviter la scission refusée par les syndicats.

Tant la réforme de l'énergie que celle de l'opérateur historique sont menées avec sérieux et efficacité par les autorités de notre pays quelles que soient les autorités qui se sont succédées. Il s'agit d'un processus concerté avec nos partenaires européens, qui repose sur des objectifs clairs.

La proposition de résolution européenne déposée par la Présidente Mme Sabine Thillaye est un soutien au travail mené par le gouvernement et la majorité parlementaire. En conséquence, les députés de La République en Marche voteront favorablement cette proposition de résolution européenne. Nous la soutenons d'autant plus que les amendements introduits par la Présidente vont dans le bon sens.

Concernant la proposition de résolution européenne de notre collègue Hubert Wulfranc, je tiens à souligner la qualité du travail réalisé. Les députés de La République en Marche s'opposeront toutefois à cette proposition de résolution qui va à l'encontre de la mise en œuvre d'un marché intérieur de l'énergie à l'échelle de l'Union européenne.

La réalisation du marché intérieur de l'énergie se fait dans l'intérêt du citoyen européen et doit permettre la sécurité de l'approvisionnement, la protection des

consommateurs et la promotion de l'efficacité énergétique et d'un mix énergétique plus vert. Le dispositif proposé tendrait à fragiliser ces acquis essentiels.

M. Patrick Loiseau. Nous partageons avec le groupe GDR le constat que l'extinction prochaine de l'ARENH doit être l'occasion de nous interroger sur les liens entre production d'électricité et droit de la concurrence. Tel est d'ailleurs l'objet de la négociation actuelle entre le gouvernement et la Commission européenne.

Les positions de cette proposition de résolution ne sont ni réalistes ni souhaitables car elles appellent à modifier les traités européens. Espérer réunir l'unanimité nécessaire est illusoire. En outre, reconnaître une exception énergétique européenne ne permettrait pas forcément une baisse du prix de l'électricité car celle-ci serait en réalité payé par le consommateur en tant que contribuable. Enfin, l'exclusion de l'électricité des règles de concurrence entraînerait inévitablement un débat sur une telle exclusion en faveur d'autres secteurs.

C'est pourquoi ce que propose la présidente Thillaye est plus pertinent. Appliquer le régime des SIEG à la production d'électricité permettrait un aménagement des règles de concurrence et, en particulier, ouvrirait le droit à des aides d'Etat. Cette proposition est par ailleurs cohérente avec les positions du gouvernement.

Par conséquent, les députés démocrates voteront contre la proposition de résolution européenne du groupe GDR.

M. Thierry Michels. Je partage la conclusion de soutenir l'opérateur historique qui voit sa dette augmenter tous les ans. La présidente Thillaye propose une évolution du mécanisme de l'ARENH. Quand pensez-vous que cette négociation entamée par le gouvernement aboutira et comment espérer qu'elle soit conforme aux règles de concurrence ?

Si je ne partage pas les recommandations de la proposition de résolution européenne, je reconnais qu'elle constitue l'occasion d'échanger sur la politique européenne de l'énergie. La crise sanitaire n'a pas altéré les ambitions de l'Union en matière de transition énergétique, comme le prouvent les 250 milliards d'euros du plan de relance destinés à lutter contre le changement climatique. Si je suis si critique vis-à-vis de la proposition de résolution européenne, c'est que je suis convaincu qu'on ne peut pas réussir cette transition en allant à l'encontre de l'Union européenne. Bien au contraire, je pense qu'il faut saisir l'occasion de la PFUE pour accélérer la mise en œuvre du *Green Deal*, en portant par exemple la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique à 35 %.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Si la reconnaissance du SIEG est suffisante pour assurer le redressement financier d'EDF, quel impact aurait celle-ci sur l'interdiction du financement des énergies renouvelables par les recettes de l'ARENH ? Quelle conséquence sur l'intégrité d'EDF ? Il ne faut en effet pas oublier le niveau de dette – 40 milliards d'euros – de cette entreprise. Le ministre de l'économie a déclaré qu'il fallait donner à EDF les moyens d'investir, notamment dans la décarbonisation. Quelles solutions complémentaires à celles que vous proposez sont envisageables ?

Mme la présidente Sabine Thillaye. Nous sommes d'accord sur les constats mais nous divergeons sur les solutions. Je reste en effet convaincue qu'il faut rester dans le cadre actuel des traités afin de ne pas créer de précédents qui pourraient se révéler dommageables.

Avons-nous une chance d'aboutir ? Je le crois. Il y a une vraie prise de consciences des institutions européennes que le nucléaire fait partie de la solution pour lutter contre le changement climatique. Il faut dès lors trouver une solution à l'ARENH en remontant son prix, même si ce n'est pas l'unique cause des problèmes actuels d'EDF. Aucune entreprise ne peut tenir sur le long terme dans ces conditions. Les solutions, à traité constant, sont le SIEG et les aides d'État, objets de mes amendements.

M. Hubert Wulfranc. Ce que nous avons constaté lors des auditions, c'est que les conditions nécessaires à l'ouverture du marché ne sont pas réunies. Tant les consommateurs que les entreprises jugent qu'il y a une vraie défaillance de la qualité de service. Les entreprises nous ont dit que, malgré l'ouverture à la concurrence, rien n'avait en définitive changé pour qu'une vraie concurrence par les prix se fasse.

Par ailleurs, pour répondre à l'une des questions, les énergies renouvelables se sont développées au détriment du nucléaire. Certes, on peut souhaiter une évolution du mix énergétique vers plus d'énergies renouvelables mais le nucléaire est et restera le socle de notre indépendance énergétique. Il est aussi le socle sur lequel décarboner notre économie. Enfin, au niveau européen, le nucléaire français est la soupape de sécurité en cas de problèmes d'approvisionnement.

Dans les négociations sur l'ARENH, la crainte d'EDF est le niveau du rehaussement. On parle de passer à 48 euros. Aujourd'hui, selon EDF, cet objectif ne serait pas de nature à consolider l'avenir de l'entreprise. C'est un enjeu important.

Je souhaiterais également proposer un bilan à l'échelle européenne. Néanmoins, le plus important est de déterminer comment l'entreprise et ses salariés pourraient sortir de cette situation difficile, ce qui soulève la question de l'accès au service public de première nécessité que constitue l'énergie.

Nous avons une rupture idéologique majeure et le débat sur ce point devrait se poursuivre au sein de l'hémicycle.

La commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution relative à l'évolution du cadre juridique européen applicable à la production d'électricité.

Article unique

La commission examine l'amendement n°4 de Mme la Présidente Sabine Thillaye.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine l'amendement n°1 de Mme la Présidente Sabine Thillaye.

Mme la Présidente Sabine Thillaye, rapporteure. Il s'agit d'un amendement rédactionnel. La reconnaissance d'un service d'intérêt général de production de l'électricité est souhaitable mais ne constitue pas pour autant une certitude.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine l'amendement n°2 de Mme la Présidente Sabine Thillaye.

Mme la Présidente Sabine Thillaye, rapporteure. Cet amendement vise à rappeler que le mécanisme de l'accès régulé à l'énergie nucléaire est insuffisant pour couvrir les coûts de production de l'électricité. Le nouveau dispositif doit donc prendre en considération la nécessité de couvrir l'ensemble des coûts de production.

*La commission **adopte** l'amendement.*

La commission examine l'amendement n°3 de Mme la Présidente Sabine Thillaye.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article unique **modifié**.*

*La proposition de résolution est donc ainsi **adoptée modifiée**.*

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution relative à la reconnaissance d'une « exception énergétique » au sein de l'Union européenne.

*La commission **rejette** l'article unique.*

*La proposition de résolution est par conséquent **rejetée**.*

II. Communication sur l'encadrement européen des crypto-actifs (M. Éric Bothorel)

M. Eric Bothorel. À l'automne dernier, notre commission avait été saisie au titre de l'article 88-4 de la Constitution de propositions législatives de la Commission européenne sur les crypto-actifs, présentées dans le cadre de sa stratégie plus globale en matière de finance numérique. Ces propositions avaient été réservées pour nous permettre de les examiner de manière un peu plus approfondie ; c'est l'objet de la présente communication.

Il s'agit de textes particulièrement complexes et volumineux (près de 200 pages de texte législatif). Aussi, même si plusieurs mois se sont écoulés depuis leur présentation, leur examen est encore à un stade relativement précoce. Au Conseil, les discussions ont encore lieu au niveau des groupes de travail technique. Au Parlement européen, les rapporteurs ont déposé leurs projets de rapport fin mars, mais leur examen en commission n'est pas encore intervenu.

Tout le monde a entendu parler du *bitcoin* ou du projet Libra de Facebook. Sans me lancer dans un historique des actifs numériques, il me paraît utile de commencer par quelques précisions sémantiques pour situer les enjeux des propositions de la Commission.

Lorsque les débats ont émergé sur ces questions, avec le *bitcoin*, les actifs numériques étaient souvent désignés par l'expression de « monnaie virtuelle ». Les autorités préfèrent désormais utiliser des expressions telles que crypto-actifs – c'est l'expression employée par la Commission européenne – ou actifs numériques, pour deux raisons : ces

actifs n'ont pas toutes les caractéristiques d'une monnaie et leurs usages sont plus diversifiés que ceux d'une monnaie. Il ne s'agit en fait pas seulement d'une question sémantique, mais réellement d'une vision des actifs numériques : la crainte et le refus de voir les cryptos-actifs devenir des monnaies parallèles irriguent les initiatives d'encadrement.

Au-delà de la fausse impression que pourrait donner leur dématérialisation commune, les crypto-actifs sont fondamentalement différents de la monnaie électronique, que nous connaissons par exemple avec les virements sur internet, les paiements par smartphone et les cartes bancaires. La monnaie électronique n'est en effet pas une nouvelle forme de monnaie, mais une des formes prises par la monnaie de banque, un instrument de paiement relié à un compte bancaire.

Les crypto-actifs sont de nature radicalement différente, non seulement parce qu'ils font appel à la *blockchain* ou à des technologies similaires, mais aussi parce qu'ils sont émis et circulent en dehors des circuits financiers traditionnels et de l'action des banques centrales.

À l'heure actuelle, les autorités estiment que les crypto-actifs ne remplissent pas les trois fonctions essentielles de la monnaie : réserve de valeur, instrument de transaction et unité de compte. La plupart ne peuvent pas constituer une réserve de valeur car leur valeur n'est pas suffisamment stable pour que celui qui en détient soit certain de conserver sa richesse dans le temps. N'ayant pas de cours légal, ils ne constituent généralement pas des instruments de transaction car rien n'oblige les commerçants, les entreprises ou les administrations à les accepter en paiement. De fait, très peu de commerces acceptent le paiement en crypto-actifs, même si on peut percevoir une évolution de la situation. En raison de leur très grande volatilité, ils ne peuvent pas servir à exprimer de façon fiable la valeur de biens ou services courants et ne constituent donc pas des unités de compte. Je pense que cette analyse correspondra de moins en moins à la réalité avec l'émergence des actifs stables (*stablecoins*) et que leurs caractéristiques se rapprocheront de plus en plus de celles des monnaies.

La deuxième distinction entre crypto-actifs et monnaie est que les usages possibles des crypto-actifs peuvent être très divers ; l'utilisation comme moyen de paiement n'est qu'une utilisation possible parmi d'autres, et même plutôt marginale à l'heure actuelle. On distingue souvent trois grandes catégories de crypto-actifs : les jetons de paiement, les jetons utilitaires, qui donnent l'accès à un service, et les jetons d'investissement, qui peuvent s'apparenter à un titre financier classique. Les usages potentiels des crypto-actifs peuvent toutefois être beaucoup plus variés, en fonction des choix de leurs émetteurs. On parle beaucoup depuis quelques mois des jetons non fongibles (NFT), uniques et non interchangeables, qui peuvent être utilisés par exemple dans le milieu de l'art, mais d'autres usages pourraient émerger.

C'est pourquoi la Commission a retenu une définition très large des crypto-actifs comme désignant une « représentation numérique d'une valeur ou de droits pouvant être transférée et stockée de manière électronique, au moyen de la technologie des registres distribués ou d'une technologie similaire ». Elle ambitionne de définir un cadre flexible face aux futures évolutions du marché et à concilier deux impératifs : d'une part, garantir la stabilité financière et la protection des consommateurs, d'autre part, favoriser l'innovation en apportant de la sécurité juridique aux entreprises qui souhaitent développer des produits et des services qui utilisent des crypto-actifs.

L'initiative de la Commission répond à une demande forte de plusieurs États membres, au premier rang desquels la France, qui a sans doute, avec la loi PACTE, la législation la plus aboutie des pays de l'Union européenne. Les crypto-actifs pouvaient au départ passer pour un épiphénomène, que leur complexité et leur volatilité limitaient à un public restreint, et dont l'ensemble des autorités de supervision, nationales, européennes et mondiales, considéraient qu'ils ne présentaient pas de danger pour la stabilité financière en raison d'un encours nettement inférieur à leur bruit médiatique et d'une faible interconnexion avec le système financier traditionnel.

L'annonce par Facebook, en juin 2019, de sa volonté de lancer son propre crypto-actif stable, Libra, a radicalement changé les termes du débat. La promesse d'une moindre volatilité et la base d'utilisateurs potentiels sont susceptibles d'entraîner une diffusion beaucoup plus large, qui a suscité des inquiétudes en termes de sécurité des systèmes de paiement, de stabilité du secteur financier, voire, dans certains pays, de souveraineté monétaire.

C'est pourquoi, en décembre 2019, la Commission et le Conseil ont adopté une déclaration commune sur les cryptomonnaies stables, dans laquelle ils reconnaissent les opportunités qu'elles ouvrent, mais estiment qu'aucun dispositif de cryptomonnaie stable ne devrait être mis en œuvre dans l'Union européenne tant que les défis et les risques de nature juridique, réglementaire et relatifs à la surveillance n'auront pas été recensés de manière adéquate. Cette position de prudence rejoint celle prise au niveau international par le G7 et le Conseil de stabilité financière.

C'est donc le projet de *stablecoin* de Facebook qui a conduit les institutions européennes à se pencher sur le cadre juridique des crypto-actifs dans leur ensemble. Cette focalisation sur le projet Libra, et plus précisément sur ce qu'il était en 2019, constitue à mon sens une faiblesse de la législation proposée, alors même qu'on ignore si Libra, devenu Diem, verra le jour et sous quelle forme.

L'élaboration du cadre législatif proposé par la Commission a été précédée d'avis rendus à la Commission par l'Autorité bancaire européenne et l'Autorité européenne des marchés financiers, dont il ressort que la législation financière existante n'est pas adaptée aux crypto-actifs. La plupart d'entre eux ne sont pas couverts par la législation de l'Union sur les instruments financiers ou la monnaie électronique. Les dispositions relatives à la protection des investisseurs ou à l'intégrité des marchés ne s'appliquent donc pas. Pour ceux qui peuvent entrer dans le champ de la législation existante, des adaptations sont nécessaires pour qu'elle leur soit réellement applicable dans les faits sans empêcher l'utilisation de la *blockchain*. Pour toutes ces raisons, auxquelles s'ajoute le risque de fragmentation du marché découlant des mesures prises au niveau national, une initiative législative au niveau européen est apparue nécessaire.

Le cadre réglementaire proposé par la Commission repose sur deux textes distincts, selon que les actifs numériques peuvent être considérés comme des instruments financiers au sens de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MiFID) ou qu'ils ne relèvent d'aucune législation européenne existante.

Pour les actifs numériques relevant de la législation sur les instruments financiers, par exemple des actions ou obligations émises et échangées sur une *blockchain*, la Commission propose un règlement mettant en place un régime pilote prévoyant des dérogations temporaires, et encadrées par des seuils assez restrictifs, aux règles en vigueur

afin que les entreprises et les instances de réglementation puissent expérimenter l'utilisation de la technologie des registres distribués dans les infrastructures de marché (émission, négociation et règlement des crypto-actifs considérés comme des instruments financiers).

La France avait déjà ouvert par une ordonnance de 2017 certaines possibilités d'utiliser la *blockchain* pour l'émission et l'échange de certains instruments financiers, mais la réglementation européenne empêchait d'aller plus loin. Ces obstacles avaient été recensés par l'AMF dans une publication de mars 2020 ; on peut dire que la proposition de régime pilote répond à une impulsion française, à la fois de l'AMF et de l'exécutif.

Le deuxième texte (proposition de règlement sur les marchés de crypto-actifs, dite MiCA) proposé par la Commission vise à combler un vide juridique pour les actifs numériques n'entrant pas dans le cadre de la législation existante. Le cadre proposé, destiné à protéger les investisseurs et l'intégrité des marchés, couvrira à la fois les entreprises qui émettent des crypto-actifs et celles qui fournissent des services autour de ces crypto-actifs, comme la conservation des crypto-actifs des clients ou l'utilisation de plateformes de négociation. Il s'inspire largement de la logique du régime de la loi PACTE, auquel il se substituera, mais va plus loin notamment sur deux points : premièrement, alors que les dispositions de la loi PACTE sur les émissions de jetons et l'agrément des prestataires de services sur actifs numériques étaient optionnelles, les règles de MiCA seront obligatoires ; deuxièmement, MiCA fixe un cadre spécifique pour les jetons de valeurs stables, qui ne font pas l'objet d'une régulation spécifique en France.

Pour ce qui concerne les émissions, trois grandes catégories d'actifs numériques sont distinguées, qui font l'objet de règles différentes en fonction du niveau de risque qu'ils sont susceptibles de présenter : d'une part, les jetons de valeur stable, catégorie subdivisée en deux sous-catégories, les jetons se référant à des actifs (devises ou autres actifs) et les jetons de monnaie électronique (adossés à une seule monnaie fiduciaire), d'autre part les autres actifs numériques qui ne peuvent pas être considérés comme des instruments financiers.

Afin de garantir l'information des consommateurs, avant de proposer au public des crypto-actifs dans l'Union, les émetteurs devront obligatoirement publier et notifier à l'autorité compétente nationale un livre blanc contenant des informations obligatoires sur l'émetteur, le projet à réaliser avec les capitaux levés, l'offre publique ou l'admission à la négociation sur une plateforme des crypto-actifs, les droits et obligations qui y sont attachés, la technologie sous-jacente utilisée et les risques correspondants. Les autorités compétentes n'auront pas à approuver le livre blanc a priori, mais pourront a posteriori demander l'inclusion d'informations supplémentaires ou suspendre, voire interdire, l'offre lorsqu'elle ne respecte pas les exigences applicables. Dans un souci de proportionnalité, des exceptions à cette obligation sont prévues pour certaines émissions de jetons autres que les *stablecoins*, lorsqu'ils sont proposés gratuitement, lorsque les volumes sont réduits, le public ciblé restreint ou pour les crypto-actifs non fongibles. Des dispositions transitoires prévoient par ailleurs d'exonérer de l'obligation de publier un livre blanc les émetteurs de jetons autres que les *stablecoins* émis avant l'entrée en vigueur du règlement. En revanche, les émetteurs de jetons se référant à des actifs ou de jetons de monnaie électronique et les prestataires de services sur crypto-actifs devront être agréés dès l'entrée en vigueur du règlement.

Pour échapper à la volatilité qui caractérise les crypto-actifs tels que le bitcoin, les jetons se référant à des actifs visent à stabiliser leur valeur en se référant à plusieurs monnaies, à des matières premières ou à d'autres crypto-actifs. C'était le cas, par exemple, du projet de « Libra panier », qui n'a pas encore vu le jour. Par leur promesse de stabilité, ces jetons se

référant à des actifs pourraient être plus largement adoptés par les consommateurs et sont donc perçus comme présentant plus de risques en matière de transmission de la politique monétaire, de stabilité financière, de concurrence et de protection des utilisateurs. Ils font pour cette raison l'objet d'exigences plus strictes que les autres crypto-actifs.

Pour les jetons se référant à des actifs, le livre blanc devra contenir des informations supplémentaires sur le mécanisme de stabilisation, la politique d'investissement et de conservation des actifs de réserve, ainsi que les droits octroyés aux détenteurs. En particulier, si tous les détenteurs de jetons ne bénéficient pas d'une créance directe ou d'un droit de remboursement sur les actifs de réserve, le livre blanc devra contenir un avertissement clair à cet égard.

La proposition de règlement prévoit en outre une obligation d'établissement dans l'Union, un agrément préalable obligatoire par l'autorité de supervision nationale compétente, des exigences en matière de gouvernance et de transparence, de continuité des activités, de fonds propres et de droits pour les détenteurs, ainsi que des règles de gestion de la réserve.

La réglementation des jetons de monnaie électronique, adossés à une seule monnaie, est alignée sur celle déjà existante pour la monnaie électronique. Ils ne pourront être offerts que par des entités établies dans l'Union et autorisées comme établissement de crédit ou institution émettant de la monnaie électronique. Leurs utilisateurs bénéficieront d'une protection renforcée, avec un droit de remboursement à tout moment à la valeur nominale à l'égard de l'émetteur.

Pour les deux types jetons de valeur stable, la proposition de règlement fixe en outre les critères permettant de les qualifier « d'importance significative ». Compte tenu de risques accrus pour la stabilité financière, ces actifs feront l'objet de contraintes supplémentaires et leur supervision sera remontée à l'Autorité bancaire européenne, conjointement avec les autorités nationales compétentes pour les jetons de monnaie électronique.

Après les émissions de crypto-actifs, le deuxième volet de la réglementation proposée concerne les prestataires de services sur crypto-actifs. Pour la France, il viendra écraser le régime des PSAN que nous avons mis en place dans la loi PACTE.

La proposition de règlement énumère huit catégories de services sur crypto-actifs, dont, par exemple, l'exploitation d'une plateforme de négociation, l'échange de crypto-actifs contre de la monnaie ayant cours légal ou la conservation de crypto-actifs pour le compte de tiers.

Les prestataires de ces services devront avoir leur siège dans un État membre et être agréés par l'autorité nationale compétente. Cet agrément pourra être valable dans l'ensemble de l'Union. Ils seront soumis à des exigences de fonds propres, à des normes de gouvernance et à l'obligation de séparer les actifs de leurs clients de leurs propres actifs, ainsi qu'à des exigences en matière informatique afin d'éviter les risques de piratage. Ces exigences communes à tous les prestataires seront complétées par des obligations spécifiques pour certains services.

Enfin, un titre du projet de règlement est consacré à la prévention des abus de marché.

La réglementation proposée ne traite pas des questions de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, les crypto-actifs étant déjà couverts par la législation de l'Union depuis l'entrée en vigueur de la cinquième directive anti-blanchiment, en janvier 2020, qui vise particulièrement les passerelles entre les monnaies et les crypto-actifs. Une nouvelle modification de la directive devrait toutefois être prochainement proposée par la Commission pour y inclure davantage de services conformément aux recommandations du GAFI, déjà mises en œuvre en France depuis une ordonnance de décembre 2020. J'insiste sur le fait qu'il faudra veiller à cette occasion à une harmonisation maximale des pratiques nationales.

Après cette présentation à la fois longue et très synthétique de la législation proposée, je voudrais vous faire part des principaux enseignements que je retire des auditions que j'ai menées auprès de représentants de l'écosystème et des autorités de régulation et de supervision.

En préambule, je précise que le principe d'une réglementation européenne et le recours à un règlement plutôt qu'à une directive sont très bien accueillis. Il existe une forte attente de sécurité juridique et d'harmonisation entre les régimes nationaux, la notion de frontières n'ayant guère de sens pour ce type d'activité. Malgré le recours à un règlement, les risques de chalandage réglementaire ne sont toutefois pas totalement écartés. D'une part, le règlement MiCA est construit en négatif de la législation sur les instruments financiers. Or, celle-ci étant fixée par une directive, les définitions sont différentes d'un pays à l'autre. D'autre part, les agréments seront délivrés par les autorités nationales. Il existe un risque que certaines soient moins-disantes pour attirer les activités. On retrouve ici une problématique que l'on connaît bien dans toute la réglementation bancaire et financière européenne : si la France est généralement favorable à une supervision européenne, d'autres pays sont très attachés à la supervision nationale. La question des moyens des autorités de supervision européennes, notamment l'ESMA, est également récurrente. Enfin, une autre ligne de fuite est identifiée à travers la commercialisation passive : lorsqu'une entreprise d'un pays tiers fournit des services sur crypto-actifs à une personne établie dans l'Union sur la seule initiative de cette dernière, ces services ne sont pas considérés comme dispensés dans l'Union, et ne sont donc pas soumis à la réglementation européenne.

D'après les premiers travaux intervenus au niveau technique entre les représentants des États membres, une convergence semble se dessiner au Conseil pour renforcer les contraintes sur les jetons se référant à des actifs utilisés comme moyens de paiement par rapport au texte de la Commission. Le principal sujet de préoccupation est d'éviter l'arbitrage réglementaire entre les jetons se référant à des actifs et les jetons de monnaie électronique, les seconds étant plus strictement encadrés alors que le panier des jetons se référant à des actifs peut comprendre à 99 % une seule monnaie.

Concernant la proposition de régime pilote, les États membres semblent plus divisés, entre ceux qui souhaiteraient davantage ouvrir l'expérimentation et ceux qui se satisfont de la proposition prudente de la Commission.

Au-delà de ces amendements possibles aux propositions de la Commission, je souhaite terminer en partageant avec vous mes réserves sur la démarche, pour ne pas dire la philosophie, de cette proposition de réglementation, et sur l'équilibre revendiqué entre promotion de l'innovation et protection des consommateurs et de la stabilité financière et monétaire. Il m'apparaît clairement que l'objectif de promotion de l'innovation n'est pas atteint de manière satisfaisante. Le souci légitime de réduire les risques ne doit pas couper la

réglementation des réalités et faire passer l'Europe à côté d'un secteur émergent. Quelque peu obnubilées par le projet Libra, les institutions européennes n'ont à mon sens pas construit un cadre suffisamment propice aux innovations permises par une technologie en perpétuelle évolution ; elles ont plutôt cherché à faire entrer au forceps un écosystème nouveau – et à un stade de développement encore précoce – dans le cadre ancien de la législation sur les services financiers, en favorisant les acteurs établis déjà rompus à ce type d'exigences. À une certaine méfiance vis-à-vis de l'univers des crypto-actifs s'ajoutent des difficultés techniques que je ne sous-estime pas pour dessiner un cadre adapté à ces technologies nouvelles.

J'ai la quasi-certitude que, si le texte n'est pas profondément remanié, il sera obsolète dès son entrée en vigueur. Or si les nouveaux services ne bénéficient pas d'un cadre adapté en Europe, ils iront se développer ailleurs, ce qui se traduira par moins d'activité et moins de protection pour les Européens. MiCA échoue par exemple à appréhender la finance décentralisée, apparue en 2019, qui ne repose pas sur des entités portant la responsabilité d'un service, mais sur des « contrats intelligents » qui s'exécutent automatiquement lorsque des conditions prédéfinies sont remplies. Si, en volume, la finance décentralisée occupe encore une place modeste, elle progresse très fortement et représente l'un des cas d'usage les plus prometteurs des crypto-actifs. Selon les informations qui m'ont été fournies par l'AMF, les montants placés dans les applications de finance décentralisée sont passés de 0,5 à 36 milliards de dollars en un an.

Il me semble que les contraintes fixées par la réglementation européenne gagneraient à être davantage proportionnées pour ne pas favoriser excessivement les grands acteurs au détriment des *start up* les plus innovantes. Ainsi, toujours selon l'AMF, la plupart des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) aujourd'hui enregistrés en application de la loi PACTE n'auraient pas la taille critique pour remplir les conditions de l'agrément prévu par MiCA pour les prestataires de services.

La proposition de régime pilote fixe également une barrière très élevée à l'entrée en réservant le bénéfice de l'expérimentation aux acteurs préalablement agréés au titre de la législation existante comme dépositaire central de titre, entreprise d'investissement ou opérateur de marché réglementé. Par ailleurs, en excluant le recours aux *blockchains* publiques, elle ne respecte pas la neutralité technologique et prive les acteurs d'un accès aux protocoles les plus dynamiques et innovants. J'ai bon espoir que ce dernier point soit corrigé, puisqu'il a été identifié tant par le rapporteur du Parlement européen que par plusieurs États membres.

Pour conclure de manière synthétique, j'estime que les propositions de la Commission constituent un bon point de départ, mais qu'il reste beaucoup de travail pour construire un cadre réglementaire qui ne contraigne pas des entreprises pouvant apporter de nouveaux services à la population à s'installer hors du territoire européen. Pour reprendre l'expression d'une personne que j'ai auditionnée, le meilleur moyen d'enlever leur venin aux crypto-actifs, serait de laisser les institutionnels s'en emparer, donc de les banaliser ; beaucoup d'acquéreurs potentiels de crypto-actifs ne sont pas intéressés par leur philosophie de départ un peu anarchiste, mais souhaiteraient simplement détenir sous cette forme une petite partie de leur épargne. La frilosité des banques françaises à cet égard me paraît très dommageable, aussi bien pour la qualité des produits dont leurs clients pourront bénéficier que pour leur capacité à rester compétitives face à leurs homologues internationaux.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je vous remercie pour cette communication sur un sujet très technique. Vu la vitesse à laquelle les choses évoluent, le législateur n'a-t-il

pas toujours un temps de retard ? Est-ce que la logique de spéculation ne prévaut pas sur la logique d'investissement ? Qu'en est-il du projet de créer un « euro numérique » : est-ce que cet euro numérique aurait vocation à se substituer à ces crypto-actifs ? Enfin vous dites qu'il faut laisser libre cours à l'innovation : comment concilier innovation et stabilité ?

M. Éric Bothorel. Vous avez raison, il est parfois difficile de concilier ces exigences. Comme toutes les nouvelles technologies, les crypto-actifs nécessitent de nouvelles formes de régulation ; à cet égard, il n'y a rien de spécifique aux crypto-actifs. Les évolutions sont toujours structurellement plus rapides que les évolutions réglementaires : l'innovation va plus vite que notre capacité à légiférer. Ce n'est pas une raison de renoncer.

Sur le deuxième point, les crypto-actifs n'ont pas qu'une fonction spéculative, même s'ils peuvent en avoir une (comme le *bitcoin*). Les crypto-actifs peuvent également servir à financer de jeunes *start-up* ou d'autres formes d'activités économiques.

Sur le dernier point : on a parlé d'une nouvelle monnaie électronique, « euro numérique », « euro digital ». Pourquoi pas, mais cela ne changera rien à l'existence et à l'évolution des crypto-actifs, qui ont une dynamique et des intérêts propres. Il ne faut pas s'imaginer que l'euro électronique se substituera au *bitcoin*.

M. Thierry Michels. Que pouvez-vous dire de l'évolution des réglementations sur les crypto-actifs aux États-Unis et en Chine ? Au-delà de l'intérêt financier, quelles sont les autres applications de ces innovations ?

M. Éric Bothorel. Les États-Unis sont un peu plus avancés que nous. Les Chinois en revanche sont centrés sur leur projet de monnaie numérique de banque centrale. Mais il n'y a pas forcément besoin d'une surface continentale pour abriter les activités de crypto-actifs. Certains pays, comme la Suisse, ou certains États du Moyen-Orient, grâce à un cadre fiscal avantageux, ont saisi l'opportunité de ces nouveaux outils.

Concernant les nouvelles applications des crypto-actifs : les réalisations concrètes sont décevantes par rapport aux efforts importants qui ont été fournis. Les levées de fonds en crypto-actifs (ICO) ont eu un effet déceptif, avec une faible traduction économique de ces opportunités technologiques.

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes actés

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *Budget de l'union européenne*

- Proposition de virement de crédits N° DEC 11/2021 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2021 (**DEC 11/2021- E 15786**).
- Proposition de virement de crédits N° DEC 12/2021 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2021 (**DEC 12/2021- E 15787**).

➤ *Politique économique, budgétaire et monétaire*

- Règlement (UE) de la commission modifiant le règlement (CE) n° 1126/2008 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la norme internationale d'information financière IFRS 16 (**D073527/01- E 15774**).

● **Textes actés de manière tacite**

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *Politique étrangère et de sécurité commune(PESC)*

- Décision du conseil modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (**8572/21 LIMITE- E 15788**).
- Règlement d'exécution du conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (**8574/21 LIMITE- E 15789**).

IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a déclaré conforme au principe de subsidiarité les texte suivants transmis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution :

➤ *Environnement dont santé environnementale*

- Proposition de règlement du parlement européen et du conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1628 en ce qui concerne les dispositions transitoires applicables à certains engins équipés de moteurs dont la plage de puissance se situe entre 56 kW et 130 kW ou est supérieure à 300 kW, pour faire face aux effets de la crise liée à la COVID-19 (**COM(2021) 254 final- E 15785**).

➤ *Marché intérieur, biens et services*

- Proposition de décision du conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Forum mondial pour l'harmonisation des règlements concernant les véhicules de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies en ce qui concerne les propositions de modifications aux règlements ONU nos 13, 13-H, 24, 30, 41, 49, 79, 83, 95, 101, 124, 129, 134, 137 et 157, et les propositions de modifications aux règlements techniques mondiaux nos 4 et 9 (**COM(2021) 243 final**).

La séance est levée à 17 heures 30.

Membres présents ou excusés

Le relevé des présents est suspendu en raison de la crise sanitaire.