

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L E G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi
21 janvier 2025
14 heures

I. Examen du rapport d'information portant observations sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (n° 529) (M. Charles SITZENSTUHL, rapporteur d'information).....3

Compte rendu n° 13

**Présidence de
M. Pieyre-Alexandre
Anglade,
*Président***



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 21 janvier 2025

Présidence de M. Pieyre-Alexandre Anglade, Président de la Commission,

La séance est ouverte à 14 heures.

I. Examen du rapport d'information portant observations sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (n° 529) (M. Charles SITZENSTUHL, rapporteur d'information)

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Chers collègues, l'ordre du jour appelle l'examen du rapport d'information sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE), qui devrait être débattu en séance demain.

M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur. Notre commission s'est saisie pour observations du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit au droit de l'Union européenne, communément appelé DDADUE. C'est un texte qui vise à transposer des directives européennes et à mettre en cohérence le droit national avec des règlements européens. Les États membres de l'Union européenne, et donc la France, ont l'obligation de transposer les directives européennes afin d'assurer l'effectivité du droit européen et de respecter leurs engagements internationaux. En effet, contrairement aux règlements qui sont d'application directe, les directives ne sont pas directement applicables en droit national : elles fixent seulement des objectifs à atteindre tout en laissant à chaque État membre la liberté de déterminer les moyens pour y parvenir.

Comme toujours, le projet de loi DDADUE est fourni et couvre diverses questions. Vous trouverez à l'annexe 1 du rapport une présentation détaillée de l'ensemble du texte.

Le projet de loi acte tout d'abord des avancées sur l'union des marchés de capitaux. Ce projet, lancé en 2015 par la Commission européenne, vise à achever la libéralisation des flux financiers en Europe pour augmenter les possibilités de financement des entreprises et multiplier les opportunités d'investissement des épargnants. La publication récente des rapports de Mario Draghi et de Christian Noyer a redonné à cette ambition toute son actualité. La France est d'ailleurs l'un des États moteurs sur ce sujet, appelant depuis longtemps à achever l'union des marchés de capitaux. Nous considérons en effet qu'elle permettra de mobiliser l'ensemble du potentiel de financement de l'Europe pour investir et renforcer la croissance.

Le projet de loi assure la transposition d'une partie du train de mesure annoncée en 2021 par la Commission, avec des conséquences directes pour les entreprises, les petits investisseurs et les consommateurs européens.

Premièrement, les banques sont désormais tenues de proposer un service de virement instantané gratuit. Depuis le 1^{er} janvier 2025, les Européens peuvent donc transférer de l'argent dans toute l'Union européenne en temps réel et en toute sécurité grâce à un système de fiabilisation des IBAN.

Le projet de loi permet également de mieux protéger les investisseurs en actant l'interdiction de la pratique du paiement pour flux d'ordres. Cette pratique consiste pour un courtier à confier à un tiers l'exécution des ordres passés par ses clients, en échange d'une rémunération. Extrêmement critiquée en raison du risque de conflit d'intérêts qu'elle induit, elle a été interdite par l'Union européenne.

Enfin, la mise en place d'un point d'accès unique européen mettra fin à la fragmentation des systèmes d'information qui nuit à l'attractivité des marchés financiers européens. Désormais, les investisseurs auront accès, sur une plateforme unique, à l'ensemble des données publiées par les entreprises en application de la législation européenne. La technicité et l'ampleur du sujet justifient une transposition par voie d'ordonnance, comme le prévoit le projet de loi.

S'il y a lieu de se féliciter de ces progrès, il est nécessaire d'accélérer pour achever l'union des marchés de capitaux. Je pense en particulier au développement de produits d'épargne européens de long terme, ou encore au renforcement des pouvoirs de l'Autorité européenne des marchés financiers.

Le projet de loi prévoit également la transposition de la directive européenne du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs. Elle vise à rendre la protection des consommateurs effective en posant un double principe : l'obligation pour chaque État membre d'instaurer un régime juridique d'action de groupe en cohérence avec son droit interne ; et l'instauration d'une action de groupe transfrontière qui pourra rassembler les consommateurs de différents États membres. Le projet de loi opère à cet effet une refonte du régime juridique de l'action de groupe à la française, en cohérence avec les dispositions de la directive.

Le projet de loi entérine également des avancées importantes sur la transition écologique, qui visent à faire de l'Union européenne un leader des industries décarbonées et à renforcer son autonomie stratégique.

Des dispositions promeuvent le développement de la finance verte afin d'orienter les flux financiers vers les investissements durables. L'Union européenne a ainsi instauré en 2023 un standard réglementaire pour les obligations vertes, le premier au monde à s'appliquer à plusieurs États. Elle a pu s'inspirer de l'expérience pionnière de la France en la matière, puisque notre pays a émis en 2017, au début du premier mandat d'Emmanuel Macron, un emprunt souverain vert de 7 Md€, le premier au monde d'un tel montant. Le projet de loi assure l'effectivité de ce nouveau standard réglementaire en permettant à l'Autorité des marchés financiers d'interdire toute émission aux entités qui ne respectent pas leurs obligations de transparence.

Le projet de loi DDADUE met également en œuvre les objectifs ambitieux de l'Union européenne sur la décarbonation des transports. Le règlement *ReFuelEU* de 2023 a défini dans le secteur de l'aviation des seuils d'incorporation de carburants durables. Là aussi, la France a été à l'avant-garde, puisqu'elle a été le premier pays européen à instaurer de tels mandats d'incorporation.

La sauvegarde de notre compétitivité passe par la mise en place du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), aussi appelé taxe carbone aux frontières. Le projet de loi en poursuit la transposition, qui avait débuté avec le projet de loi DDADUE du 22 avril 2024, afin que le dispositif entre pleinement en application en 2026.

Il faut enfin veiller à ne pas alourdir excessivement les charges déclaratives qui pèsent sur nos entreprises. À cet égard, la directive dite CSRD du 14 décembre 2022 a étendu considérablement le champ d'application du *reporting* en matière sociale, environnementale et de gouvernance, suscitant des débats dans la presse française cet automne. Plus de 6 000 entreprises seront désormais concernées en France par ce *reporting*, contre 2 500 auparavant. Les nouvelles obligations devraient engendrer des coûts supplémentaires importants, en particulier pour les entreprises de taille intermédiaire. Le projet de loi permet de revenir sur la transposition de la directive CSRD qu'avait opérée l'ordonnance du 6 décembre 2023 afin de corriger certaines surtranspositions et d'alléger la charge pour les entreprises.

Cependant, cela ne saurait suffire : il est crucial que la législation sur la simplification, qui sera présentée par la nouvelle Commission européenne à la fin du mois de février, permette de repenser en profondeur la CSRD. Cela traduit le brouillard qui entoure cette directive, qui est de plus en plus critiquée par les entreprises européennes. Il y aura certainement des questions à poser au gouvernement en séance sur ce sujet.

Pour terminer, le titre IV du projet de loi transpose la directive du 20 octobre 2021 sur la carte bleue européenne, le titre de séjour réservé aux travailleurs étrangers hautement qualifiés. En assouplissant les conditions de délivrance de la carte et de mobilité intracommunautaire de ces bénéficiaires, l'Union européenne vise à retrouver une place de choix dans la course mondiale aux talents. Il s'agit donc là d'une immigration très qualifiée, indispensable pour répondre aux pénuries de compétences sur notre continent, notamment dans les secteurs des technologies de pointe, et pour relancer la croissance. Afin que cet accueil demeure ciblé sur les profils les plus qualifiés, la France a choisi de maintenir le seuil salarial minimal à 1,5 fois le salaire brut moyen annuel, alors que l'Union européenne autorise à descendre jusqu'à une fois.

M. Laurent Mazaury (LIOT). Monsieur le rapporteur, nous réaffirmons ce que vous écrivez en introduction : l'Europe est une chance pour la France, et elle doit le rester.

La France a été mise en demeure en 2022 pour n'avoir pas transposé la directive du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. L'article 20 du projet de loi assure cette transposition, et notre groupe, europhile par nature, ne peut que soutenir des dispositions qui mettent en conformité notre droit avec la législation européenne. Nous regrettons néanmoins que la réforme du marché européen de l'électricité n'ait pas abouti à des mesures ambitieuses. Elle aurait notamment pu remettre en cause le couplage des prix de l'électricité avec ceux du gaz, principale cause de la hausse dramatique des prix à la suite de la guerre en Ukraine.

Le projet de loi inscrit également dans notre droit la fin de la vente des voitures thermiques neuves à l'horizon 2035. Cette disposition n'était pas nécessaire pour que l'objectif défini au niveau européen s'impose juridiquement, mais elle répond à un souci de clarté. Pour autant, la trajectoire exigeante de réduction des émissions imposée aux constructeurs automobiles suscite des inquiétudes croissantes. Elle risque en effet de fragiliser l'industrie automobile européenne, alors même qu'il n'est pas certain que la substitution de véhicules électriques ait un impact significatif sur nos émissions de carbone puisque la production et le recyclage des batteries électriques demeurent problématiques.

Sur le marché européen, la part des voitures électriques fabriquées en Europe est en diminution, tandis que plus de la moitié des véhicules électriques importés de Chine ont été produits par des constructeurs d'origine européenne. Dans ce contexte, comment devons-nous considérer l'accord conclu entre Stellantis et CATL qui prévoit d'investir plus de 4 Md€ dans la construction d'une usine de batteries lithium-fer-phosphate en Espagne ? Est-ce une opportunité pour l'Europe, ou un cheval de Troie chinois visant à contourner nos barrières douanières ?

Le passage à l'électrique a bien des effets positifs indiscutables sur la santé publique. Mais ces véhicules ne seront efficaces pour réduire nos émissions qu'à la condition que l'électricité qu'ils utilisent soit produite dans les États membres et provienne du nucléaire ou des énergies renouvelables. Je m'associe donc à votre appel à soutenir la transition de l'industrie automobile par des investissements européens massifs et un renforcement de la politique commerciale – mais cela suffira-t-il pour que nous respections l'engagement de 2035 ?

Mme Yaël Ménaché (RN). Votre rapport offre une analyse détaillée des adaptations du droit français au droit européen dans divers domaines. Il souligne, ironiquement je l'espère, l'importance de l'intégration européenne pour la compétitivité de la France, sans remettre en cause certaines orientations, notamment en matière d'immigration.

Tout d'abord, nous nous opposons catégoriquement à l'adoption de projets de loi d'adaptation au droit de l'Union, qui renforcent la relation de vassalité de la France à l'Union européenne. Notre collègue, Hélène Laporte expliquait déjà, lors des débats à l'Assemblée nationale, que nous rejetions ce texte, qui dessaisit une fois de plus le Parlement de sa prérogative au profit du gouvernement et impose aux acteurs économiques français une complexification inutile et néfaste de leur encadrement juridique. Vous écrivez que l'Europe est une chance pour la France, mais c'est bien l'inverse : c'est la France qui est une chance pour l'Europe.

Je relève que vous ne vous opposez pas à la définition d'une date limite pour la commercialisation des voitures thermiques. Mais dans quel monde vivez-vous ! Le groupe Rassemblement national, quant à lui, est favorable à la suppression pure et simple d'un tel objectif.

Vous recommandez par ailleurs de poursuivre les efforts en faveur de l'intégration des marchés de capitaux européens, et de soutenir la transition de l'industrie automobile par des investissements européens et un renforcement de la politique commerciale. Pour notre part, nous souhaitons instaurer une priorité nationale dans les attributions de marché public.

Enfin, nous appelons à un retour des contrôles aux frontières nationales. Nous ne pouvons donc pas accepter l'assouplissement des conditions d'octroi de la carte bleue européenne que tend à mettre en œuvre le projet de loi, s'inscrivant dans une logique d'immigration de travail, à rebours des efforts qui doivent être entrepris au profit des nationaux.

Mme Constance Le Grip (EPR). J'ai souhaité, moi aussi, rappeler la phrase que vous mettez en exergue dans votre rapport d'information : « l'Europe est une chance pour la France ». La France, membre fondateur de l'Union européenne, doit continuer de prendre toute sa place dans la construction et le renforcement de notre projet européen commun. Je vous remercie, cher collègue, pour la précision et la densité de votre rapport d'information, qui met en lumière un certain nombre de dispositifs essentiels pour renforcer notre compétitivité économique et partant notre souveraineté.

L'un des points centraux concerne la création d'un point d'accès unique européen, négocié sous présidence française. Le projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition nécessaires à sa mise en œuvre. Il permettra de centraliser les données financières et extra-financières des entreprises sur une plateforme unique, accessible gratuitement, afin de surmonter la fragmentation de nos systèmes d'information nationaux qui limite la compétitivité et l'attractivité des marchés de capitaux européens et freine les investissements. C'est une étape importante pour l'approfondissement de l'Union des marchés de capitaux, dont vous avez souligné l'importance.

Je tiens également à souligner que la carte bleue européenne est essentielle pour drainer les profils compétents, très hautement qualifiés, dont nous avons besoin en France comme sur le continent européen.

M. Pascal Lecamp (Dem). Tout d'abord, sur le plan fiscal, les dispositions prévues à l'article 1^{er} permettront de mieux encadrer les services financiers. Il tend à interdire à partir de 2026 la pratique du paiement par flux d'ordre, très controversée en raison des conflits d'intérêts qu'elle engendre pour les courtiers. D'autre part, l'article 2 transpose la directive *Daisy Chains II* et met en œuvre le règlement dit CRR3 sur les exigences de fonds propres, finalisant la mise en œuvre des accords de Bâle III. Ces textes permettront de disposer d'un cadre macroprudentiel renforcé en matière de défaillances bancaires, en corrigeant certaines lacunes révélées par la dernière crise financière mondiale. Enfin, alors que notre pays a été le premier État membre à transposer la directive CRSD, les articles 7 à 12 de ce texte apportent divers ajustements techniques et clarifications nécessaires autant qu'attendues pour assurer la bonne mise en œuvre de cette réforme d'ampleur.

Le projet de loi marque également une avancée majeure sur le plan judiciaire avec le renforcement du régime des actions de groupe. Il vise en effet à instaurer un régime universel des actions de groupe applicable à tous les domaines et à tous les types de préjudices, et à élargir la qualité pour agir afin de rendre ce dispositif plus inclusif et plus efficace.

Enfin, sur le plan écologique, ce texte apporte des clarifications sur les responsabilités financières liées au raccordement des projets au réseau électrique, qui représente un enjeu majeur pour le développement des énergies renouvelables. Il simplifie également les règles permettant l'implantation des panneaux solaires dans les parkings, répondant ainsi à une attente forte en matière d'innovation énergétique. Des adaptations de nos dispositifs de protection environnementale afin de concilier le développement des énergies renouvelables et la préservation de la biodiversité illustrent notre volonté de bâtir un modèle énergétique respectueux de l'environnement.

Pour finir, le groupe Les Démocrates salue la transposition des obligations européennes relatives à la prévention des inondations ainsi que la reconnaissance des qualifications des professionnels de santé étrangers.

Ce projet de loi porte une ambition plus large : renforcer l'efficacité de la construction européenne et favoriser une convergence accrue entre les États membres. Notre groupe émet le vœu que ces dispositions seront reprises par de nombreux pays, consolidant ainsi l'Union européenne.

Mme Sylvie Josserand (RN). Le rapport d'information est favorable à une union des marchés de capitaux européens, qui vise à mobiliser l'épargne privée des Européens pour investir massivement dans l'amélioration de la productivité et la réindustrialisation du

territoire. Cette union des marchés de capitaux est présentée comme le remède à « vingt années de décrochage économique de l'Europe par rapport aux États-Unis ». Plutôt que d'investir aux États-Unis, les pays dotés d'une épargne conséquente, comme la France, abonderaient ainsi les pays européens qui en sont dépourvus.

Ce faisant, votre rapport d'information semble faire fi de deux réalités incontournables. Tout d'abord, ce qui attire les capitaux européens aux États-Unis, c'est avant tout la rentabilité des actions et des obligations, favorisée par la grande flexibilité du marché du travail. Or, la zone euro n'offre ni flexibilité, ni rentabilité. Ensuite, l'investissement dans les entreprises non cotées en Bourse, le *private equity*, est opéré par les fonds de pension américains, et non par les particuliers, en raison des risques de perte sèche du capital investi ou d'illiquidité, c'est-à-dire d'impossibilité de revendre les titres.

Quelles sont les garanties offertes aux épargnants français face au risque majeur de non-recouvrement ? Quelles seront les retombées économiques concrètes pour la France si elle cesse de recycler l'épargne du livret A pour exporter les capitaux vers des périphéries européennes ?

M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur. Je répondrai tout d'abord à M. Laurent Mazaury au sujet du marché de l'électricité européen. Ce marché avait été vertement critiqué, il y a deux ans, par certains partis politiques qui lui attribuaient la pénurie d'électricité de la France en 2022 – c'était infondé puisque le marché européen de l'électricité nous a justement permis d'importer pour faire face à nos difficultés. Alors maintenant que nous battons des records en termes de production et d'exportation d'électricité, le marché européen de l'électricité est plus que jamais une chance pour la France.

Concernant l'interdiction de la vente de voitures thermiques neuves, je précise qu'un objectif de ce type figure déjà dans la législation française. La loi d'orientation des mobilités de 2019 prévoyait en effet que cette interdiction entre en vigueur en 2040. Cependant, le règlement européen du 19 avril 2023 ayant fixé cet objectif à 2035, c'est désormais cette date qui s'impose, conformément à la hiérarchie des normes. Étant donné que les règlements européens sont directement applicables, il n'est pas nécessaire d'inscrire ce nouvel objectif dans la loi, comme l'a relevé justement Mme Ménaché. Il est néanmoins préférable de corriger notre droit national, par souci de cohérence et de lisibilité, afin de ne pas y laisser un objectif qui n'est plus valable.

Sur la question de l'Europe, Madame Ménaché, il faut convenir que nous avons des positions diamétralement opposées. Nous ne nous lancerons pas maintenant dans un grand débat – gardons-le plutôt pour l'hémicycle. Je vous dirai simplement qu'il n'y a pas de relation de vassalité entre la France et l'Union européenne. C'est un élément de langage habituel du Rassemblement national dès qu'il est question des sujets européens, et vous en êtes probablement convaincus. Mais les pro-européens, dont je fais partie, vous rappelleront toujours que la République française est entrée souverainement dans la Communauté économique européenne, et que celle-ci n'est devenue l'Union européenne qu'avec le traité de Maastricht, qui a été approuvé par référendum par une majorité de Français. Certes, toutes les étapes de la construction européenne n'ont pas été soumises aux Français par référendum – c'est également le cas dans les autres États membres –, mais elles ont nécessité des modifications de la Constitution qui ont été adoptées par le Congrès du Parlement.

Il n'y a donc aucune relation de vassalité : la France a fait le choix collectif et souverain d'appartenir à l'Union européenne, et elle contribue pleinement à l'élaboration de la législation européenne en tant que membre du Conseil, dans le cadre de la procédure de codécision prévue par les traités.

Comme votre présidente de groupe n'a cessé de le répéter pendant la campagne des élections européennes, vous êtes favorables à un retour des contrôles systématiques aux frontières, en sus des contrôles volants déjà en vigueur. Cela poserait cependant des difficultés à nos entreprises, et je n'en connais pas beaucoup qui souhaiteraient revenir quelques décennies en arrière, quand il fallait arrêter les marchandises entre la France et l'Allemagne, l'Espagne ou la Belgique.

Comme l'a souligné Constance Le Grip, le point d'accès unique européen est l'une des avancées importantes que permet de transposer ce projet de loi.

S'agissant de l'union des marchés de capitaux, elle fera l'objet d'une analyse approfondie au sein de notre commission puisqu'un rapport d'information y sera consacré. L'objectif n'est cependant pas de prendre l'épargne des Français pour la donner à quelque pays européen. N'attisez pas les peurs là-dessus : l'Union européenne ne va pas ponctionner le Livret A ou le Livret de développement durable et solidaire (LDDS) pour financer des projets ailleurs en Europe.

L'union des marchés de capitaux vise simplement à unifier les législations sur les flux de capitaux, qui demeurent très fragmentées. Il y a une grande incohérence à avoir construit une union douanière et une union monétaire sans avoir harmonisé les services bancaires et financiers. La crise des dettes souveraines a permis de réaliser quelques progrès en la matière, mais nous n'y sommes toujours pas. Or, une telle harmonisation est indispensable pour lever des fonds de façon massive et réaliser des investissements importants.

Pour que vous ne fassiez pas peur à nos concitoyens, je rappelle que, depuis la crise de l'euro et la crise des dettes souveraines, l'Union européenne a mis en place des règles pour mieux protéger les épargnants. La législation européenne garantit ainsi la protection de tous les dépôts bancaires jusqu'à 100 000 euros. Compte tenu de ces progrès, il serait faux de laisser penser que l'union des marchés de capitaux représente un risque pour les épargnants.

Je remercie enfin Pascal Lecamp pour le soutien qu'il apporte au texte.

*La commission a ensuite **autorisé** le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

La séance est levée à 14 heures 34.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. David Amiel, M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Sylvie Josserand, Mme Constance Le Grip, M. Pascal Lecamp, M. Laurent Mazaury, Mme Yaël Ménaché, M. Charles Sitzenstuhl

Excusés. – Mme Marietta Karamanli, M. Alexandre Sabatou, Mme Estelle Youssouffa, Mme Nathalie Oziol