

10 novembre 2025

Compte rendu du Conseil des ministres du 10 novembre 2025.

[Télécharger le .pdf](#)

PROJETS DE LOI

DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE, ENVIRONNEMENTALE, ÉNERGÉTIQUE, D'INFORMATION, DE TRANSPORT, DE SANTÉ, D'AGRICULTURE ET DE PÊCHE

Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique a présenté un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche. Ce projet de loi doit permettre à la France de mettre en conformité son droit national avec 75 textes européens : 32 directives et 43 règlements.

En matière financière, le texte ajuste les règles applicables aux intermédiaires de crédits exerçant en France sous le régime de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement. Il précise le rang, en cas de liquidation judiciaire, d'une catégorie résiduelle d'engagements subordonnés des établissements du secteur bancaire. Il transpose l'autorisation pour les sociétés de financement d'exercer une activité de gestion de crédits sans agrément. Le projet prévoit la prise en compte des effets particuliers que des mesures de surveillance d'une compagnie financière holding mixte pourraient avoir sur le conglomérat financier détenu par cette compagnie et modifie les pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution dans ses relations avec l'Agence bancaire européenne. Les modalités d'omission d'informations de durabilité des entreprises sont harmonisées. Sont également transposés la directive concernant les marchés d'instruments financiers, offrant aux investisseurs un meilleur accès aux données de marché nécessaires à leurs décisions d'investissement, ainsi que les dispositions européennes sur le traitement du risque de concentration de manière à réduire la dépendance des acteurs financiers européens vis-à-vis de contreparties centrales de pays tiers, notamment britanniques.

Il est proposé au Parlement d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour assurer la transposition des textes européens relatifs aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et aux organismes de placement collectif en valeur mobilières ainsi que d'adapter le droit national aux textes européens visant à rendre les marchés de capitaux plus attrayants pour les entreprises de l'Union européenne et à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux (paquet « Listing Act »). De même une telle habilitation est sollicitée pour transposer le sixième paquet législatif européen de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Une mesure de ce paquet est directement transposée et permet notamment au bénéficiaire effectif, lorsque cela est rendu nécessaire pour la protection de sa personne, de demander une restriction de la diffusion des informations le concernant.

En droit de la consommation et de la concurrence, le texte permet notamment d'achever l'adaptation du droit français à la régulation européenne du secteur de la location de logement de courte durée ainsi qu'à la modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs. Il confère aux autorités de surveillance du marché et de la conformité des produits de nouveaux pouvoirs de surveillance, d'enquête et d'exécution, conformément au règlement relatif à la sécurité générale des produits. En outre, la transposition de la directive en faveur de la transition verte doit permettre au consommateur, grâce à une meilleure information, d'adopter des comportements d'achat plus durables et le protéger contre des pratiques commerciales reposant sur des allégations environnementales trompeuses (dites d'« écoblanchiment »). Il est prévu d'améliorer le dispositif de lutte contre les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire et de créer une protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels. Le texte adapte également le droit français pour tenir compte de l'instrument du marché unique pour les situations d'urgence et prévoit notamment à ce titre de nouvelles procédures d'urgence et de surveillance pour l'évaluation de la conformité des produits.

Dans le domaine du numérique, le projet de loi porte des dispositions d'adaptation au règlement européen sur les données (« Data Act ») et des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques en gigabit. Le projet de texte transpose également les exigences essentielles de cybersécurité définies par le droit de l'Union, que l'Agence nationale des fréquences sera chargée de contrôler, ainsi que les règlements en matière de systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en modifiant les modalités du contrôle d'identité, du contrôle du droit au séjour et du contrôle aux frontières. De même, le projet de loi porte des dispositions relatives à la numérisation de la coopération judiciaire transfrontalière.

En outre, le projet de loi inclut des adaptations du droit national au règlement européen relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, lequel a pour objectif de soutenir un débat politique ouvert et équitable.

En matière de transition énergétique et climatique, le texte vient transposer la législation européenne organisant le marché de l'électricité dans l'Union européenne (réforme « EMD »). Il institue un dispositif complet sur les flexibilités du système électrique, améliore le fonctionnement du marché de gros et du marché de détail. De même, le projet de loi inclut des dispositions de transposition relatives aux marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène (paquet « Gaz »). Pour l'hydrogène, il s'agit notamment de créer un cadre pour favoriser le fonctionnement du marché.

Mettant en œuvre la législation européenne sur les énergies renouvelables, le projet de loi reprend la possibilité de créer des zones d'accélération renforcée pour les projets d'énergie renouvelable et accroît les exigences de transparence et d'accessibilité en matière de gestion des données pour l'électricité. Le texte traite également de la durabilité des usages énergétiques de la biomasse et des objectifs de décarbonation des transports en proposant un dispositif appelé à remplacer la taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT).

Conformément aux dispositions du règlement visant à renforcer l'écosystème européen de fabrication de produits technologiques à émissions nulles (« Zéro net »), le projet de loi réduit les durées de confidentialité des données géologiques afin de favoriser l'émergence de projets de stockage géologique de CO₂. Le texte prévoit le régime de sanctions applicable aux violations du règlement européen en matière de réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie. Le projet de loi assure également la transposition de la nouvelle directive relative à la performance énergétique des bâtiments.

Dans le champ de l'industrie et de l'environnement, le projet complète les règles relatives à la prévention du bruit, notamment dans le secteur aérien, ainsi qu'à la gestion des déchets et des emballages, notamment dans le but de réduire la quantité d'emballages et de déchets d'emballage mis sur le marché.

Le projet de loi met en œuvre le cadre européen pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception des produits durables. Il assure également la transposition de la directive relative aux émissions industrielles polluantes et de la directive-cadre portant stratégie pour le milieu marin. Une habilitation à légiférer par ordonnance doit aussi permettre la création d'une police spéciale adaptée aux spécificités de l'élevage d'animaux.

S'agissant des transports, le texte permet de mettre en œuvre différents règlements européens portant sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, sur la sûreté de l'aviation civile et sur le ciel unique européen, qui prévoit des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne.

Dans le domaine ferroviaire, le projet de loi prévoit des dispositions de transposition de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen. Est également assurée la transposition de la directive sur la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures, en lien avec la mise en place du système européen d'échange de quotas d'émission étendu au secteur du transport routier. Le projet de texte transcrit dans la législation nationale le principe de l'extraterritorialité des infractions aux règles relatives aux tachygraphes. Enfin, s'agissant du domaine maritime, le texte assure la transposition de la directive établissant un système de guichet unique maritime européen simplifiant et unifiant les obligations déclaratives des navires qui entrent, sortent et séjournent dans les ports de l'Union européenne.

Dans le champ de la santé et de la sécurité au travail, le projet de loi porte adaptation du code du travail aux règlements européens relatifs aux équipements de protection individuelle et aux machines. Il corrige la transposition d'une directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, en restreignant les cas où la reconnaissance préalable des qualifications professionnelles des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne est exigée. Le texte porte également des dispositions relatives aux gens de mer visant à mettre le droit national en conformité avec les textes européens portant organisation du temps de travail des gens de mer et relatif à la convention du travail maritime.

Enfin, dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, le texte permet d'adapter le droit national au règlement européen concernant les indications géographiques relatives au vin, aux boissons spiritueuses et aux produits agricoles et met en cohérence la durée des certificats d'obtention végétale délivrés au niveau national par rapport à celle des certificats délivrés au niveau communautaire. Le projet de loi transpose également le nouveau cadre juridique commun en matière de contrôle des pêches au sein de l'Union européenne.

LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION POUR 2025

Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et la ministre de l'action et des comptes publics ont présenté le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025.

Le PLFG 2025 procède aux ajustements de crédits indispensables à la fin de la gestion de l'année, tout en confirmant l'effort de maîtrise de la dépense publique réalisé tout au long de l'année. Le déficit public pour 2025 est maintenu à -5,4 % du produit intérieur brut, conformément à la loi de finances initiale et au cadrage présenté dans le projet de loi de finances pour 2026.

Ce texte technique reflète la bonne tenue de la dépense publique au cours de l'année 2025. En effet, les décisions prises au cours de la gestion devraient conduire à une exécution en ligne avec le niveau inscrit en loi de finances initiale 2025 sur le périmètre des dépenses de l'État. Par ailleurs, l'amélioration du solde budgétaire de l'État, attendu à -131 milliards d'euros, traduit la baisse des dépenses du budget général ainsi qu'une progression des recettes fiscales et non fiscales.

Les ouvertures de crédits proposées dans le PLFG 2025 visent à financer les besoins ciblés et inévitables d'ici à la fin d'année. Cela recouvre la couverture du paiement de certaines prestations sociales (prime d'activité, allocation aux adultes handicapés) ; l'ajustement du financement du parc d'hébergement d'urgence pour le maintenir à 203 000 places ; l'accélération de l'effort de défense ou encore le paiement des missions de soutien et de protection des populations à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Ces ouvertures sont gagées par des annulations de crédits sur d'autres programmes, garantissant le respect des cibles de dépenses.

Les dépenses de rémunération de l'État, hors cotisations employeurs au CAS Pensions, devraient progresser de +1,1 % en 2025 par rapport à 2024, en forte diminution par rapport à l'évolution annuelle constatée en 2024 (+6,7 %). Le strict respect des enveloppes catégorielles et du schéma d'emplois de l'État a permis de contenir l'augmentation de la masse salariale de l'État au même niveau que l'inflation, attendue elle aussi à +1,1 % en 2025.

Ainsi, le PLFG 2025 s'inscrit dans la continuité des efforts engagés depuis le début de l'année, déclinaison du plan d'action mené en 2025 par le Gouvernement pour améliorer le pilotage des finances publiques, renforcer la sincérité budgétaire, assurer la transparence de l'action publique et garantir la bonne gestion des finances de l'État.

ORDONNANCE

FACILITATION DU MAINTIEN EN RÉTENTION DES PERSONNES CONDAMNÉES POUR DES FAITS D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ ET PRÉSENTANT DE FORTS RISQUES DE RÉCIDIVE À SAINT-BARTHÉLEMY, À SAINT-MARTIN, DANS LES ÎLES WALLIS ET FUTUNA, EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Le ministre de l'intérieur a présenté une ordonnance portant extension et adaptation des dispositions de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

L'article 8 de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 a renvoyé à voie d'ordonnance les mesures d'application nécessaires pour les collectivités qui relèvent de l'article 74, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises. L'ordonnance présentée a ainsi pour objet :

- permettre le relevé des données biométriques de l'étranger placé en rétention sans son consentement (article 3) ;
- simplifier le séquençage des prolongations de la rétention administrative de droit commun (article 4) ;
- permettre le placement en rétention du demandeur d'asile présentant une menace grave et actuelle à l'ordre public (article 5) ;
- clarifier les modalités de calcul de la durée de placement en zone d'attente et en rétention, désormais comptabilisés en heure plutôt qu'en jours (article 6) ;
- préciser les dispositions relatives aux procès-verbaux établis à l'issue de la retenue vérification droit au séjour (article 7).

L'ordonnance ne crée pas d'adaptation. Elle ajuste les adaptations existantes des délais de rétention en outre-mer, pour les calculer en heures et non plus en jours.

MESURES D'ORDRE INDIVIDUEL

Le conseil des ministres a adopté les mesures individuelles suivantes :

Sur proposition du Premier ministre :

- Mme Véronique AULAGNON, conseillère des affaires étrangères, est nommée conseillère maître en service extraordinaire à la Cour des comptes.

Sur proposition du ministre de l'intérieur :

- M. Blaise GOURTAY, administrateur de l'État, est nommé préfet des Vosges, à compter du 24 novembre 2025.

Sur proposition de la ministre des armées et des anciens combattants :

- M. Patrick PAILLOUX, conseiller d'État, est nommé délégué général pour l'armement, à compter du 17 novembre 2025 ;
- Mme Nathalie TOURNYOL du CLOS, administratrice de l'État, est maintenue dans un emploi de contrôleur général des armées en mission extraordinaire jusqu'au 30 novembre 2029 ;
- M. Laurent GRAVELAINE, administrateur de l'État, est nommé directeur des territoires, de l'immobilier et de l'environnement par intérim, à compter du 24 novembre 2025.

Sur proposition de la ministre de l'action et des comptes publics :

- Mme Sylviane BOURGUET, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, est nommée directrice de l'immobilier de l'État, à compter du 24 novembre 2025.