

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Communication des rapporteurs sur l'application des lois,
dans la perspective de la séance de contrôle du mardi 10 février
2026 : 2

- . M. Nicolas Bonnet et Mme Olga Givernet (Transports),
- . Mme Manon Bouquin et Mme Véronique Riotton (Économie
circulaire),
- . M. Gérard Leseul et M. Vincent Thiébaut (Énergie, climat,
mines),
- . Mme Muriel Lepvraud et M. Hubert Ott (Milieux naturels
et biodiversité).

Mardi 3 février 2026

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Sandrine Le Feur,**
Présidente



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu la communication des rapporteurs sur l'application des lois, dans la perspective de la séance de contrôle du mardi 10 février 2026 (*M. Nicolas Bonnet et Mme Olga Givernet (Transports), Mme Manon Bouquin et Mme Véronique Riotton (Économie circulaire), M. Gérard Leseul et M. Vincent Thiébaut (Énergie, climat, mines), Mme Muriel Lepvraud et M. Hubert Ott (Milieux naturels et biodiversité), rapporteurs*).

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Chers collègues, nous sommes réunis pour un exercice à la fois familier et inédit dans sa forme actuelle : le contrôle de l'application des lois, qui se distingue de l'évaluation de leur impact. Le règlement de notre assemblée prévoit que les commissions permanentes exercent ce contrôle loi par loi, mais cette disposition n'était pas mise en œuvre de manière exhaustive. La succession récente et rapide des législatures a compliqué cette tâche, à laquelle contribuent normalement les rapporteurs des lois, dont nombre d'entre eux ne sont plus députés. Plusieurs d'entre vous, comme moi-même, ont néanmoins attiré l'attention du gouvernement sur le retard de certaines mesures par le biais de courriers, parfois transpartisans, de questions ou lors de divers échanges.

Alors que l'Assemblée nationale s'est dotée, il y a un peu plus de deux ans, d'un outil de suivi, le baromètre de l'application des lois, la présidente Yaël Braun-Pivet a souhaité conférer à ce contrôle un caractère systématique, portant sur l'ensemble des lois promulguées depuis juillet 2022. J'ai souhaité, en complément, qu'au sein de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (CDDAT), nous puissions remonter jusqu'en 2017, et les travaux des rapporteurs démontrent l'utilité de cette démarche.

Les rapporteurs ont pris en compte les lois confiées entièrement ou à titre principal à la CDDAT, les articles d'autres lois qui nous ont été délégués au fond et, pour certaines lois examinées par une commission spéciale, les articles relevant du champ de compétences de notre commission. Dans cette logique, ils n'ont pas examiné les lois dont nous étions saisis pour avis simple. Enfin, ils se sont focalisés en priorité sur les mesures manquantes, sauf si des problèmes étaient signalés s'agissant de la conformité des mesures prises à l'intention du législateur.

En effet, les ordres de grandeur sont conséquents. Depuis le début de la XV^e législature, le 21 juin 2017, 28 lois relevant en tout ou partie du champ de notre commission ont été promulguées. Ces textes appelaient au total 694 décrets ou arrêtés d'application. Parmi eux, 624 ont été effectivement pris à ce jour et 70 restent en attente. Il convient de noter que certains des décrets manquants, portant sur des lois anciennes, sont devenus caducs en raison de modifications législatives ultérieures. Sous cette réserve, le taux d'application de ces lois et articles s'établit à 90 %. 15 des lois examinées sont entièrement appliquées et 13 le sont partiellement. Sans tenir compte des délégations au fond ou des commissions spéciales, le baromètre indique un taux d'application comparable de 87 % pour 420 mesures.

Pour les seules lois publiées depuis le début de la XVI^e législature, le 28 juin 2022, et relevant à titre principal ou en totalité de la CDDAT, sur les 97 décrets ou arrêtés d'application nécessaires pour 11 lois, 63 ont été pris et 34 sont en attente. Le taux d'application de ces 11 lois est donc de 65 %. Ces mêmes 11 lois formulaient au total 12 demandes de rapports ; 6 de ces rapports ont été produits par le gouvernement et 6 sont en attente, soit un taux de remise de 50 %.

Je remercie sincèrement nos huit collègues rapporteurs d'avoir accepté d'effectuer ce travail, parfois ingrat, mais profondément nécessaire. Toutes les commissions n'ont pas choisi la même organisation, certaines confiant la tâche à leur seul président. Le pluralisme m'a paru préférable. Le nombre et l'expertise de nos rapporteurs nous permettent d'aboutir, dans des délais contraints, à un panorama le plus complet possible dans la perspective du débat en séance publique mardi prochain.

L'objectif de notre réunion cet après-midi n'est pas de tenir une séance de questions-réponses exhaustive ; il appartient au gouvernement, et non aux rapporteurs, de justifier la non-publication de certaines mesures d'application des lois que nous avons votées. Le bilan dressé par les rapporteurs contribuera certainement à l'identification par nos différents groupes politiques des questions à poser en séance. Pour ma part, en tant que présidente de la commission, je me ferai l'écho dans l'hémicycle de la teneur des discussions que nous allons avoir. S'il apparaît au cours de nos échanges que d'autres initiatives seraient à prendre, nous le ferons. Je note déjà une vertu à cet exercice et à sa publicité : une relative accélération de la parution de textes réglementaires depuis deux mois.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'exercice inédit de ce jour au sein de notre commission et de notre Assemblée vise à préparer la séance publique du 10 février prochain consacrée au contrôle de l'application des lois. Le contrôle de l'application des lois n'est pas une nouveauté en soi, mais son format l'est.

Mon collègue Nicolas Bonnet et moi-même avons été nommés corapporteurs pour contrôler l'application des dispositions relatives aux transports des lois examinées au fond par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire depuis 2017. Nous nous sommes concentrés sur les dispositions qui auraient dû faire l'objet de mesures réglementaires d'application et qui n'ont pas encore été prises à ce jour. Par conséquent, notre travail ne couvre pas les mesures réglementaires qui ont déjà été prises. Dans le prolongement de ce travail, le contrôle de la bonne application des lois appellerait le lancement de missions d'application ou d'évaluation propres à chaque loi.

Depuis 2017, notre commission a examiné au fond cinq projets et propositions de loi comportant des dispositions relatives aux transports. Tout d'abord, nous avons considéré la loi du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules au service des mobilités durables et solidaires sur le territoire. Issue d'une initiative parlementaire, cette loi est devenue sans objet en raison de la suppression du dispositif de la prime à la conversion. Par ailleurs, la loi du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP est intégralement appliquée. En outre, nous avons identifié trois lois qui n'étaient pas intégralement appliquées. Il s'agit, par ordre chronologique, de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, aussi connue sous le nom de loi Lom ; de la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, dite loi DDADUE 2021 ; et enfin de la loi DDADUE du 30 avril 2025.

Au demeurant, nous avons inclus dans notre examen la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, la loi dite climat et résilience. Elle comporte des dispositions relatives aux transports et a été examinée par une commission spéciale. Le travail que nous avons mené sur l'application des dispositions relatives aux transports de ces quatre textes nous permet aujourd'hui d'identifier quelques manques et retards. Toutefois, il convient d'indiquer que le niveau d'application de ces textes est satisfaisant, ce qui corrobore vos propos, madame la présidente.

En effet, sur les dispositions relatives aux transports de la loi « climat et résilience », nous avons identifié un seul article pour lequel une mesure réglementaire d'application était manquante. Après échange avec le cabinet et les services concernés du ministère des transports, nous avons appris que cette mesure était devenue sans objet. Nous pouvons dès lors en conclure que 100 % des mesures réglementaires d'application de la loi « climat et résilience » sur les transports ont bien été prises. De la même manière, pour la loi DDADUE de 2021, un seul article relatif aux transports était en attente d'une mesure réglementaire d'application. Cette mesure relève en réalité d'une possibilité ouverte au ministère de relever l'âge limite d'exercice pour les pilotes d'ULM réalisant des activités professionnelles. L'absence de mesure réglementaire ne peut donc être classée comme un manque ou un retard, puisqu'il n'y a pas eu de demande de relever cet âge jusqu'à ce jour. Ainsi, toutes les mesures réglementaires d'application relatives au transport de la loi DDADUE de 2021 ont bien été prises.

Par conséquent, nos alertes sur l'absence ou le retard de mesures réglementaires se concentreront sur la loi Lom et la loi DDADUE de 2025. Concernant la loi Lom, trois articles relatifs aux transports sont encore en attente de la publication des mesures d'application prévues, ce qui porte le taux d'application de cette loi à 96 %. L'un de ces articles concerne le cotransportage de colis, un dispositif introduit dans la loi Lom à l'initiative du Sénat et qui est en attente, depuis plus de six ans, de l'application d'un décret en Conseil d'État. Le cotransportage est une pratique innovante permettant à des particuliers de transporter des colis entre un commerçant et un acheteur lors d'un trajet quotidien déjà planifié. L'article L. 3232-1 du code des transports, qui définit le cotransportage, prévoit qu'un décret en Conseil d'État en précise les modalités d'application, notamment la nature des frais pris en considération. Selon le cabinet et les services concernés du ministère des transports, plusieurs réunions interministérielles et concertations organisées sur ce sujet entre 2021 et 2023 n'ont pas abouti. L'un des points d'achoppement concernerait la définition d'un régime de partage des frais entre les particuliers, notamment dans le cas de livraison de courses à courte distance, qui serait compatible avec le cadre législatif.

M. Nicolas Bonnet, rapporteur. Nous souhaitons alerter le gouvernement sur l'enjeu que représente le développement de cette activité de cotransportage. Plusieurs entreprises et plateformes en ligne sont concernées par cette disposition. Celles-ci gèrent en moyenne 550 000 livraisons par mois, ce qui représente près de 900 millions d'euros de marchandises livrées par an. Plusieurs centaines de milliers de cotransporteurs ont recours à ces plateformes. Or, cette pratique pourrait tendre vers une forme de salariat dissimulé, faute d'un cadre réglementaire encadrant cette activité. Ainsi, nous recommandons qu'une réunion de travail soit rapidement organisée entre les services du ministère et les parlementaires pour évaluer les points de blocage existants dans la loi, afin que la mesure d'application soit publiée dans les six prochains mois ou, le cas échéant, qu'une nouvelle rédaction législative puisse être proposée.

L'article 44 de la loi Lom, relatif aux conditions d'abondement du compte personnel de formation des travailleurs ayant recours aux plateformes de VTC, ainsi que l'article 58, relatif au présignalement des arrêts de transport scolaire situés hors agglomération, sont également encore en attente de la publication des décrets d'application. Le cabinet et les services concernés du ministère des transports nous ont fait savoir qu'ils étaient encore en attente d'un retour des ministères compétents. Nous attirons l'attention du gouvernement sur l'importance du retard pris sur ces mesures d'application, qui sont attendues depuis 2020 et qu'il conviendrait de publier rapidement pour respecter l'intention du législateur.

Sur le volet des transports, la loi DDADUE de 2025 compte cinq articles encore en attente de publication de mesures réglementaires d'application. Ce retard s'expliquerait, selon le gouvernement, par trois facteurs d'allongement des délais : la procédure de notification de la Commission européenne, les consultations obligatoires auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou de l'Autorité de régulation des transports (ART), et la nécessité d'une coordination interministérielle. Les deux premiers facteurs expliquent le retard pris pour la publication des décrets attendus aux articles 28 et 29 de la loi DDADUE, relatifs aux sujets techniques de la mise à disposition des services d'information en temps réel sur la circulation et la sécurité routières. La saisine de la CNIL, du Conseil national d'évaluation des normes ainsi que de l'ART a été nécessaire. En parallèle, une notification à la Commission européenne a été faite en mai 2025. En conséquence, le gouvernement nous a assuré que la publication des mesures devrait intervenir au premier semestre 2026.

La nécessité d'une coordination interministérielle explique le retard pris pour la publication des décrets attendus aux articles 30 et 32 de la loi DDADUE. Pour ce qui est de l'article 30, relatif à la liste des aéronefs d'État et à leurs règles d'utilisation, le ministère des armées a préparé le projet de décret modificatif, qui a nécessité de nombreux échanges avec plusieurs autres ministères et les services techniques du ministère des armées. Le gouvernement prévoit une publication du décret au premier trimestre de cette année. Pour ce qui est de l'article 32, relatif aux sanctions applicables aux trois catégories d'obligés sur les carburants d'aviation durables, la préparation du décret d'application aurait nécessité un important travail interministériel, selon le gouvernement, notamment en raison du caractère novateur du sujet. Toujours selon le gouvernement, la France serait plutôt en avance par rapport aux instructions reçues de la Commission européenne. Le projet de décret devrait être adressé au Conseil d'État cette semaine.

Pour conclure, nous tenons à souligner que la tenue de cette séance publique et le travail préparatoire réalisé par cette commission semblent avoir permis d'accélérer les procédures de préparation ou de publication des décrets attendus. Ce coup de projecteur sur les articles en attente de décrets aura eu pour vertu de faire mieux respecter l'intention du législateur en mobilisant les services des ministères.

Mme Véronique Riotton, rapporteure. Dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets, plusieurs textes législatifs examinés par notre commission ces dernières années constituent aujourd'hui des piliers de la politique en matière d'économie circulaire. Je veux citer l'excellente loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, loi dite Agec, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, loi dite climat et résilience, ainsi que, plus récemment, la loi DDADUE du 22 avril 2024.

La mise en œuvre effective de ces textes repose pour une large part sur l'adoption de mesures réglementaires. À cet égard, le travail de contrôle de l'application des lois revêt une importance essentielle, car il permet de s'assurer que les objectifs fixés par le législateur se traduisent concrètement dans les politiques publiques et le quotidien de nos concitoyens. De manière générale, le constat est plutôt positif : la très grande majorité des mesures réglementaires attendues ont été publiées. Pour autant, quelques dispositions demeurent en attente.

S'agissant de la loi DDADUE, le taux d'application est élevé, à 91 %, ce qui correspond à la publication de 21 des 23 mesures réglementaires requises. Les mesures restantes concernent l'article 14 et la mise en œuvre du règlement européen sur les batteries,

qui instaure un devoir de diligence visant à renforcer la traçabilité et la responsabilité des chaînes d'approvisionnement dans un contexte de forte croissance de la demande liée à la transition énergétique. Si les décrets relatifs aux modalités de contrôle et de sanction n'ont pas encore été publiés, cette situation s'explique d'abord par le report au niveau européen de l'entrée en vigueur de ces obligations à août 2027. Des mesures préparatoires sont engagées, notamment en matière de partage d'informations douanières, et nous serons vigilants pour aboutir à des mécanismes de sanction et de contrôle.

Pour la loi « climat et résilience », le taux d'application est de 83 %. Parmi les sujets relatifs à l'économie circulaire, deux dispositifs n'ont pas été mis en œuvre. L'expérimentation relative à la livraison de repas dans des contenants réutilisables et consignés n'a pas été engagée. Cette disposition facultative s'inscrit dans un contexte européen où le règlement sur les emballages, publié en janvier 2025, prévoit à compter de 2028 l'obligation de proposer des solutions de réemploi pour la vente à emporter et la livraison. Cette obligation est donc reportée à 2028, mais il n'en demeure pas moins que nous y sommes très attachés. D'autre part, l'obligation d'équiper les lave-linge neufs d'un dispositif de captage des microplastiques n'a toujours pas fait l'objet de textes d'application. Des difficultés juridiques et opérationnelles, conjuguées à des réserves de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable sur l'efficacité d'une approche strictement nationale, ont conduit le gouvernement à privilégier une action à l'échelle européenne. Nous travaillons actuellement dans le cadre de la réglementation européenne sur l'éco-conception et son calendrier de mise en œuvre.

La loi Agec affiche un taux d'application de 94 %, avec 84 mesures sur 89. Pour autant, la mise en œuvre est inégale. Des dispositions connaissent encore des retards ou nécessitent des ajustements, notamment en ce qui concerne le déploiement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) pour le bâtiment et les textiles sanitaires. Nous pouvons nous réjouir, madame la présidente, du démarrage de notre mission sur les éco-organismes, qui nous sera extrêmement utile pour suivre ces sujets. Certains dispositifs ont fait l'objet d'arbitrages politiques, comme la consigne pour recyclage et pour réemploi. En 2023, le gouvernement a fait le choix de ne pas instaurer de dispositif national de consigne, faute de consensus avec les collectivités territoriales, ce que je regrette à titre personnel. Ce positionnement s'inscrit toutefois dans un cadre européen : la mise en place d'une consigne pour recyclage sera obligatoire pour tous les États membres dès 2026 si le taux de collecte séparée de 80 % n'est pas atteint. Compte tenu de l'écart qui persiste, le gouvernement vise une révision du cahier des charges de la filière REP emballages en 2026, ce qui décale la publication du décret nécessaire à la mise en œuvre de la consigne. Certaines mesures nationales ont par ailleurs perdu leur objet à la suite de l'adoption de textes européens, comme le règlement restreignant l'utilisation intentionnelle de microplastiques, lequel harmonisait le cadre juridique et fixait certaines échéances d'interdiction.

Enfin, j'en viens au suivi de l'effectivité des objectifs fixés par la loi. Au-delà de la publication des décrets et arrêtés, le contrôle de l'application des lois invite à s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics à assurer le suivi et le contrôle de ces objectifs. Le Conseil national de l'économie circulaire (CNEC) a étudié l'ensemble de ces lois. La commission d'évaluation a révélé que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la loi Agec ou la loi climat et résilience comportent de nombreuses trajectoires et objectifs qualitatifs, plus que quantitatifs. L'Ademe a d'ailleurs mené un travail significatif afin de déterminer des indicateurs pour une meilleure traçabilité. Aujourd'hui, les outils sont prêts. Le suivi de l'application des textes et l'évaluation régulière des résultats constituent des leviers

essentiels pour garantir l'efficacité de ces politiques. Comptez sur nous pour continuer ce travail exigeant.

Mme Manon Bouquin, rapporteure. Ce rapport sur l'application des lois concernant la gestion des déchets met en évidence un constat : le droit de l'économie circulaire est abondant, mais son application est partielle, souvent suspendue à des arbitrages européens ou à des difficultés techniques non anticipées. Nous avons pu constater, notamment lors de l'audition de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), que parfois la loi est votée mais sans être suivie des décrets nécessaires, soit parce que nous sommes dans l'attente du positionnement de l'Union européenne, soit parce que l'Union européenne est déjà intervenue par un règlement, soit parce que, il faut bien le reconnaître, la mesure s'apparente à une « usine à gaz ».

Sur la question de l'articulation avec le calendrier de l'Union européenne, nous avons l'exemple des batteries. Certaines obligations incombant aux metteurs en marché, prévues au niveau national, sont aujourd'hui suspendues à la publication d'actes délégués européens dans le cadre du règlement « batteries ». Par voie de conséquence, la France et les industriels attendent, et la mise en œuvre est reportée sans visibilité.

La même logique s'observe sur la consigne pour le plastique et l'aluminium. L'article 66 de la loi Agec fixe des objectifs extrêmement ambitieux de collecte des bouteilles en plastique et des canettes en aluminium, 77 % en 2025 et 90 % en 2029, alors que nous n'atteignons même pas les 60 % aujourd'hui. L'article prévoit que si les objectifs de collecte ne sont pas atteints, la consigne doit être mise en place. Le gouvernement a préféré le renforcement de la filière REP, ce qui revient à considérer les choses sous un seul angle de vue, car la REP n'est qu'un des moyens à notre disposition pour développer l'économie circulaire. Si nous ne fixons pas nous-mêmes les modalités de mise en place de la consigne, c'est l'Union européenne qui imposera ses conditions, car le règlement européen relatif aux emballages (PPWR) prévoit une consigne obligatoire pour les États membres qui n'atteindraient pas 80 % de collecte en 2026. Nous sommes donc dans une situation paradoxale : la France ne se donne pas les moyens d'atteindre ses objectifs et prend le risque de devoir se soumettre à une obligation européenne, sans marge de manœuvre.

Cette difficulté de mise en œuvre se retrouve également sur les microplastiques, notamment avec les filtres à microfibres sur les lave-linge. L'obligation a été votée, le décret était attendu en 2022, mais il n'a jamais été publié. Pour cause, il n'existe pas de norme européenne de performance, le contrôle est complexe et l'efficacité environnementale est discutée. En outre, l'Union européenne travaille en parallèle sur le règlement sur l'éco-conception (ESPR).

La même logique vaut pour l'obligation pour les metteurs sur le marché de mettre à disposition des plans de pièces détachées pour qu'elles puissent être imprimées en 3D afin de permettre la réparation du produit. Ce décret, prévu par la loi Agec, n'a jamais vu le jour, puisqu'aucun acteur concerné, pas même à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), n'a été en mesure de définir un dispositif opérationnel et proposer une mesure. Ainsi, l'obligation a été votée par le Parlement sans que les modalités de contrôle, les autorités compétentes ni l'encadrement juridique ne soient clairement définis. D'où mon emploi du terme d'« usine à gaz ».

Ces exemples – batteries, consignes, microplastiques, impression 3D – illustrent tous le même problème : le législateur a multiplié les objectifs sans s'assurer de pouvoir réellement

les mettre en œuvre ni les contrôler. La loi Agéc comporte plus de 80 objectifs, et les trois quarts ne font pas l'objet d'un contrôle effectif, comme l'a exprimé le Conseil national de l'économie circulaire lors de son audition. S'agissant des décrets existants, nombre d'entre eux paraphrasent la loi sans indiquer à qui incombe la responsabilité du contrôle, selon quelles modalités, avec quels moyens ni avec quelles sanctions. La multiplication des objectifs ne finit-elle pas par être contre-productive ?

À ce stade, le problème n'est plus de légiférer davantage. L'objectif d'une loi est d'être appliquée. Plutôt qu'une accumulation d'objectifs difficilement pilotables, une programmation pluriannuelle de l'économie circulaire, fondée sur quelques priorités claires, stables et contrôlables, permettrait aux acteurs économiques d'investir de manière cohérente et prévisible. Ce rapport montre que l'économie circulaire souffre moins d'un manque de normes que d'un déficit de pilotage et d'une exigence de mise en œuvre.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Nous avons étudié l'application de la loi pour les thèmes du climat, de l'énergie et des mines. Je me réjouis que notre commission se livre à cet exercice indispensable. La bonne application des lois votées, particulièrement pour ce qui est du pouvoir réglementaire, est une exigence démocratique. Par cet exercice, le Parlement remplit pleinement sa mission : non seulement il rend compte de l'état de l'application des lois, mais il exerce aussi une saine pression sur le gouvernement et ses administrations en leur signifiant sa réelle attention aux suites de leurs travaux.

Dans le champ de l'énergie, du climat et des mines, quatre lois ont été adoptées sous les XV^e et XVI^e législatures. Nous avons choisi de nous concentrer sur les textes réglementaires qui n'ont pas été pris. La dernière loi adoptée est la loi DDADUE du 30 avril 2025. Sur les 18 dispositions qui requièrent des mesures réglementaires, 5 sont encore en attente ; l'état d'application de la loi est donc acceptable. Un décret du 29 décembre 2025 est d'ailleurs venu préciser plusieurs dispositions relatives au plan climat-air-énergie territorial, notamment à l'article 25 de cette loi relatif à des dispositions en faveur de l'efficacité énergétique et la réduction de la consommation d'énergie. En revanche, quatre arrêtés d'application de cet article sont encore attendus. Ils concernent les données que les entreprises doivent transmettre à l'administration dans le cadre de leurs obligations en matière de management de l'énergie et de l'audit énergétique, la définition du haut niveau de performance énergétique des bâtiments publics, les conditions de dérogation à ces exigences et les modalités d'implantation des centres de données et les prescriptions techniques afférentes. Le gouvernement indique que ces arrêtés font l'objet de nombreuses consultations et que certains sont attendus pour le premier trimestre de cette année.

Par ailleurs, les mesures réglementaires d'application du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) n'ont pas encore été prises. Les dispositions transitoires ayant été codifiées, l'on ne relève pas de notion d'urgence. Elles devraient toutefois être prises dans les prochaines semaines, le gouvernement se fixant un objectif en mars 2026. Une ordonnance de transposition des axes secondaires est par ailleurs en préparation.

Pour ce qui est de la loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, et afin de répondre aux défis de la relance de la filière nucléaire, 17 mesures réglementaires étaient attendues. 16 ont été publiées ou sont devenues sans objet, soit un taux d'application de 94 %. La principale mesure manquante concerne l'article 13, relatif au recrutement réservé exceptionnel au bénéfice des agents de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans le contexte de la fusion de l'ASN et de

l'IRSN. Le décret précisant la liste des corps concernés est en cours d'élaboration et pourrait entrer en vigueur au 1^{er} mars 2026.

La loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte requerrait 37 mesures d'application, dont 34 ont été publiées, soit un taux de 92 %. Les mesures restantes portent sur l'article 29, relatif à l'obligation de transmission d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre (Beges) pour les établissements publics et les sociétés de plus de 500 salariés desquelles l'État détient une majorité du capital ou du droit de vote, ainsi que d'un Beges simplifié pour les entreprises de 50 à 500 salariés. D'après la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), les décrets prévus n'ont pas été publiés « dans une logique de simplification administrative et d'allègement des obligations portant sur les petites structures ». Nous regrettons vivement cette position, qui ne permet pas la pleine application de la volonté du législateur, puisqu'il s'agit d'une stricte décision de l'administration. Nous considérons que le Beges simplifié constitue un outil proportionné permettant aux structures concernées de s'interroger sur leurs pratiques, et nous appelons le gouvernement à engager les travaux nécessaires à sa définition. Nos interlocuteurs ont entendu notre vif mécontentement sur ce sujet.

M. Vincent Thiébaud, rapporteur. Je salue tout d'abord cette initiative, même si le temps imparti était très restreint.

L'une des lois les plus importantes qui a concerné notre commission est la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi Aper. Sur les 65 dispositions nécessitant des mesures réglementaires, 16 sont manquantes à ce jour. Nous constatons notamment que le fonds de garantie pour le développement des énergies renouvelables, destiné à compenser une partie des pertes des exploitants en cas d'annulation d'une autorisation, n'a pas été créé. Le gouvernement indique que de premiers travaux ont mis en lumière plusieurs difficultés, notamment le risque que ce fonds n'attire que les projets les plus risqués, rendant son équilibre économique difficile. Ce fonds devrait d'ailleurs être notifié à la Commission européenne. Dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la simplification, le Sénat a introduit un dispositif similaire pour les projets de biogaz, que la commission mixte paritaire n'a pas retenu. Le gouvernement y était défavorable, indiquant que les industriels eux-mêmes ne souhaitaient pas alimenter un fonds qui servirait à financer les projets les moins précis.

Cette loi donne au gouvernement la faculté de lister les zones dans lesquelles, malgré la loi littoral, des postes électriques peuvent être implantés dans des espaces remarquables à préserver. Aucun décret n'a été publié à ce jour. Sont également en attente les mesures concernant la mise à disposition de surfaces artificialisées sur le domaine public et privé de l'État pour le développement d'installations d'énergies renouvelables ; l'obligation pour les organismes privés de logements à loyer modéré de réaliser une étude de faisabilité sur l'installation d'équipements de production, de transformation et de stockage d'énergies renouvelables sur le foncier aérien, le foncier libre et les parkings puis de la transmettre aux locataires ; plusieurs dispositions propres à favoriser le développement de la géothermie ; et le mécanisme de partage territorial de la valeur des énergies renouvelables.

Des lois antérieures à 2023 peuvent, elles aussi, ne pas être entièrement appliquées. Par exemple, la loi DDADUE de 2021 comporte un article transposant la directive sur le contrôle du respect par les importateurs du devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement de certains minerais provenant de zones de conflit. L'article 32 renvoie à au décret de la désignation des agents en charge du contrôle des obligations des

importateurs, mais ce décret n'a pas été pris, faute d'administrations candidates ou en mesure de réaliser ces contrôles. On peut toutefois s'interroger sur la réussite des autres États européens ayant transposé les mêmes dispositions.

Enfin, la loi du 22 août 2021, dite climat et résilience, doit aussi faire l'objet de mesures d'application. Six mesures n'ont pas été prises. L'article 7, qui limite la publicité pour les énergies fossiles, renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser la liste des énergies concernées, mais ce décret n'est pas intervenu. Le Conseil d'État aurait soulevé un risque d'incompétence négative, la formulation de la loi n'étant pas assez précise. L'article 55 renvoyait à un décret le soin de définir les conditions d'obtention de la carte professionnelle pour les acteurs du marché du bois au sein de l'Union européenne ; le gouvernement indique que l'articulation avec le droit communautaire est complexe et que les pressions exercées sur le marché du bois ont été résolues par d'autres moyens. L'article 83 prévoit la déclinaison par décret des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables en objectifs régionaux ; ce décret ne pourra être pris qu'après l'adoption de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3) et après concertation avec les conseils régionaux. Enfin, l'article 96, qui prévoit un encadrement des contrats à tarification dynamique, n'a pas été appliqué, le gouvernement l'expliquant par la disparition de facto de ces offres.

M. Hubert Ott, rapporteur. Nous nous sommes concentrés sur les dispositions relatives aux milieux naturels et à la biodiversité. Cet exercice permet de vérifier si les engagements votés par le Parlement se traduisent effectivement dans la vie des territoires. Globalement, le niveau d'application est plutôt bon, mais il y a quelques exceptions notables.

Premièrement, la loi « Duplomb » du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a été partiellement retoquée. Son article 5, relatif aux retenues de stockage d'eau à vocation agricole, est pleinement applicable. L'article 6, relatif aux relations entre l'Office français de la biodiversité (OFB) et les agriculteurs, est partiellement en vigueur. Le renforcement du rôle du préfet dans la programmation des contrôles est effectif. En revanche, le décret d'application de la disposition relative à l'usage de caméras individuelles par les inspecteurs de l'environnement reste en attente. Il devra être pris avant août 2026. Les travaux préparatoires sont bien engagés tant sur le plan technique que juridique. Mais, à ce stade, l'entrée en vigueur reste conditionnée à la publication de ce texte. Une expérimentation doit démarrer au premier trimestre 2026, avec l'objectif de généraliser son déploiement à quinze départements à la rentrée 2026. Un comité de pilotage et un groupe de travail pour définir une doctrine d'emploi ont été mis en place. Je veux rappeler ici que le lien fort entre l'agriculture et l'environnement est une réalité que nous avons le devoir de rendre systématiquement vertueuse. Notre avenir agricole et la préservation du vivant sont deux priorités d'égale importance qui, considérées dans un même ensemble, tracent la seule voie d'avenir possible et durable.

Deuxièmement, la loi du 14 mars 2025 visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole a posé un cadre clair : un plan national décliné en plans départementaux pour organiser la surveillance, la prévention et la destruction des nids et le financement des actions au service de la filière apicole et de la biodiversité. Dans le cadre du contrôle et de l'application des lois, nous constatons une avancée. Le décret d'application a bien été publié fin 2025, mais l'outil central, le plan national de lutte, n'est toujours pas publié. Sans lui, la loi ne peut être pleinement opérationnelle. Le gouvernement a annoncé une publication d'ici la fin du premier trimestre 2026. Nous prenons acte de cet engagement et soulignons la nécessité de le tenir. Nous rappelons le caractère urgent de ce combat, du fait de

la perturbation majeure que le frelon asiatique exerce sur nos écosystèmes, dont les autochtones sont gravement menacés.

Troisièmement, la loi du 27 février 2024 visant à protéger la population des risques liés aux substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS) constitue un texte majeur de protection sanitaire. Trois décrets relatifs à l'interdiction de PFAS et le contrôle de l'eau potable ont déjà été publiés. Mais plusieurs mesures clés restent à mettre en œuvre. L'arrêté fixant les actions de dépollution et les seuils maximaux d'émissions sur les sites émetteurs n'est pas publié. Le rapport proposant des normes sanitaires actualisées pour les PFAS dans l'eau potable, prévu pour le 27 février 2024, n'a pas encore été remis au Parlement. Le plan interministériel pour financer la dépollution des eaux en cours d'élaboration a été confié aux inspections générales chargées de l'environnement, de la santé, de l'agriculture et des finances. Il est attendu pour la fin du premier trimestre 2026. Enfin, l'article 4 de la loi sur la redevance sur les rejets industriels de PFAS a dû être réécrit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026 pour garantir sa sécurité juridique. La redevance devrait donc entrer en vigueur au 1^{er} mars 2026. Il est urgent de stopper cette hémorragie de substances de synthèse dangereuses. Leur impact dans les mécanismes de nos cellules et tissus vivants porte à conséquences sérieuses sur chaque organisme et impacte durablement la chaîne du vivant. Nous avons voté une loi ambitieuse et nous souhaitons désormais une mise en œuvre complète.

Mme Murielle Lepvraud, rapporteure. Les dispositions de la loi climat et résilience concernent l'adaptation des territoires au dérèglement climatique. Les quatre dispositions non appliquées à ce jour sont toutes issues d'amendements d'origine parlementaire. J'espère que ces retards ne signent pas un manque de considération du gouvernement à l'égard du parlementarisme.

Concernant les engrais azotés, l'article 268 de la loi a fixé des objectifs de réduction des émissions d'ammoniaque et de protoxyde d'azote à l'horizon 2030. Si le décret définissant les trajectoires a bien été publié fin 2022, l'essentiel manque toujours : le plan national de réduction des émissions liées à l'usage des engrais azotés minéraux, pourtant explicitement prévu par la loi. Faute de plan, le décret fixant la composition de l'instance de concertation chargée de donner un avis n'a jamais été pris. Cette absence est d'autant plus regrettable que ce plan devait structurer l'accompagnement des exploitants agricoles, recenser les technologies disponibles, les financements publics et les mesures de formation. Par ailleurs, le décret interdisant l'usage des engrais de synthèse sur les terrains non agricoles, attendu dès 2022, n'a jamais été publié. Paradoxalement, l'on déplore la pollution aux intrants mais ce dossier n'est pas traité depuis quatre ans.

S'agissant du trait de côte, l'article 237 a permis des avancées. Le projet de stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a été mis en consultation publique à l'automne 2025. Il couvre la période 2025-2030. Et propose des principes clairs : la limitation de l'urbanisation, l'anticipation de la recomposition spatiale du littoral, l'approche territoriale et concertée. Le décret d'adoption définitive est annoncé pour les prochaines semaines. La loi avait cependant également prévu des mécanismes de consignation financière pour anticiper le coût de la démolition et de la remise en état des constructions exposées au recul du trait de côte. Un projet de décret existe et a été examiné par le conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique début 2025, mais il n'a pas été soumis à consultation publique. Ce retard crée une incertitude juridique pour les collectivités et les porteurs de projets situés dans les zones dites 30-100 ans.

Enfin, dans les départements de Guadeloupe et de Martinique, la loi prévoyait qu'un décret délimite clairement les espaces urbains, les zones d'urbanisation diffuses et les espaces naturels dans la zone des cinquante pas géométriques, dont la propriété doit être transférée aux collectivités ultramarines avant 2030. En novembre 2023, un projet de décret a été soumis au Conseil d'État, qui l'a rejeté en mars 2024 au motif que la délimitation comportait des zones qui devaient rester des zones naturelles sous contrôle de l'État. Depuis, cette délimitation est en cours de reprise par les services de l'État. Il serait utile à nos travaux que le gouvernement nous communique un calendrier.

Je souhaite aussi attirer l'attention sur la définition des points de prélèvement sensibles pour l'eau destinée à la consommation humaine. L'ordonnance du 22 décembre 2022 a bien introduit cette notion dans le code de l'environnement en transposition de la directive européenne, mais l'arrêté permettant de la rendre opérationnelle n'a jamais été publié. Les discussions dans le cadre du groupe national captage sont aujourd'hui à l'arrêt du fait de blocages persistants, notamment de certains syndicats de l'agrobusiness. Cette situation fragilise la mise en œuvre de la directive européenne sur l'eau potable et retarde la protection effective des captages les plus vulnérables.

En conclusion, la loi climat et résilience a fait l'objet de nombreux décrets, mais dans certains domaines importants, la transposition demeure insuffisante. Nous appelons le gouvernement à lever rapidement les blocages identifiés. Il y a urgence à agir.

Mme la présidente Sandrine Le Feu. Merci beaucoup à vous tous, chers rapporteurs.

Mme Yaël Ménaché (RN). Je salue tout d'abord la mise en place de ce contrôle effectif de l'application des lois, qui est une avancée très utile. Il est essentiel que les députés s'en saisissent. Comment ne pas être surpris, voire choqué, de constater que nous votons parfois des lois qui ne sont jamais appliquées ? Prenons l'exemple des transports avec la loi 2024-310 du 5 avril 2024 sur le réemploi des véhicules, votée à l'unanimité, dont le décret d'application ne sera pas pris du fait de l'abrogation de la prime à la reconversion.

Au Rassemblement national, nous sommes partisans de la simplification. Pourquoi ne proposez-vous pas qu'à l'issue de ce contrôle, une proposition de loi transpartisane puisse venir supprimer les dispositions devenues inapplicables, afin d'éviter de conserver dans la loi des articles qui ne seront jamais appliqués ?

Concernant l'économie circulaire, nous ne pouvons que constater que nous votons des objectifs ambitieux et très nombreux, tout en laissant trop souvent peu de moyens au contrôle et à l'application concrète. Pouvez-vous nous dire quels sont les leviers que vous proposez pour passer des objectifs à l'exécution et comment vous comptez éviter que des dispositifs votés restent, faute de moyens, lettre morte ?

Mme Lisa Belluco (EcoS). Merci, mesdames et messieurs les rapporteurs, pour votre travail qui permet d'éclairer utilement notre commission et de mettre en lumière une certaine mauvaise foi persistante du gouvernement dans l'application des lois votées par le Parlement. Ce nouvel exercice de contrôle constitue un véritable renforcement du pouvoir parlementaire, et les écologistes saluent cette avancée. Il rappelle une évidence institutionnelle trop souvent oubliée : voter la loi, c'est bien, mais encore faut-il qu'elle soit appliquée. Or, force est de constater que le « service après-vote » n'est pas toujours assuré ni assumé par le gouvernement.

Vous l'avez vous-même souligné, le simple fait de conduire cet exercice a permis d'accélérer la publication de certains décrets. Cela seul est un point positif. J'approuve l'expression de mon collègue Gérard Leseul, c'est une « saine pression sur le gouvernement », qui démontre bien que le problème n'est pas technique, mais politique. À la fin de l'année 2025, nous pouvions observer que, depuis 2022, les lois examinées par notre commission sont globalement moins bien appliquées que l'ensemble des lois votées. Les mesures sont prises plus rapidement que celles des autres commissions. Mais leur finalisation est nettement plus lente, voire inaboutie.

Dès lors, il est légitime de s'interroger sur la bonne foi du gouvernement quant à la mise en œuvre effective des lois relatives aux questions environnementales. Cette situation nous semble traduire une hiérarchisation claire des priorités des gouvernements macronistes successifs : d'une part, ils démontrent peu d'intérêt pour la question environnementale ; d'autre part, ils continuent de considérer le Parlement non comme un partenaire, mais comme un obstacle.

Dans ce contexte, j'aimerais vous poser deux questions. Avez-vous pu qualifier l'impact concret de vos travaux sur la prise des décrets d'application ? L'annonce de cette séance de contrôle a-t-elle permis d'accélérer leur publication ? Avez-vous constaté des entraves ou des limites à votre travail de contrôle et que pourrait-on améliorer pour être encore plus efficace à l'avenir ?

M. Benoît Blanchard (HOR). Je souhaite à mon tour remercier les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux. Le contrôle de l'application des lois est au cœur de notre responsabilité parlementaire. Il conditionne la crédibilité même de notre travail de législateur. Une loi sans texte d'application est une loi inopérante.

Je souhaite attirer l'attention sur l'économie circulaire et, plus particulièrement, sur l'application de la loi Agec. Cette loi ambitieuse a fixé des objectifs clairs : réduire nos déchets, mieux valoriser nos ressources en associant l'ensemble des acteurs à cet effort collectif. Mais plusieurs années après sa promulgation, certaines de ses dispositions essentielles restent partiellement inappliquées. Je pense notamment à l'article 66, relatif aux modalités de mise en place de la consigne. Le décret d'application attendu devait préciser les conditions concrètes de déploiement de ce dispositif ainsi que les modalités selon lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements exercent leurs compétences en la matière. Or, ce décret, annoncé pour le second semestre 2023, n'a toujours pas été publié. Cette situation crée une incertitude juridique et opérationnelle préjudiciable. Les collectivités, en particulier, peinent à anticiper l'organisation de leurs services de gestion des déchets et les investissements nécessaires, faute de cadre réglementaire stabilisé.

Dans ce contexte, je souhaitais vous interroger sur l'état de vos échanges avec le gouvernement concernant ce décret. Avez-vous obtenu des éléments sur le calendrier de sa publication ? Plus largement, quelles perspectives identifiez-vous pour permettre une mise en œuvre complète et opérationnelle des dispositions de la loi Agec ?

M. Stéphane Lenormand (LIOT). À mon tour, je salue le travail qui a été effectué. C'est un outil extrêmement important, surtout dans un pays qui a une frénésie législative impressionnante et qui n'a jamais toiletté sa très grande quantité de textes qui parfois s'annulent et se contredisent. Il est important que nous nous concentrons sur l'efficacité de ce que nous votons. En tant que député d'outre-mer, je sais que l'application y est souvent encore plus lente.

Ma première question concerne l'efficacité du travail interministériel. Avez-vous pu apprécier les modalités concrètes de collaboration des administrations, mesurer l'impact éventuel des lacunes dans les procédés, voire les inutilités à se partager ce même travail et qui contribuent à retarder le processus ?

Deuxièmement, au-delà de l'outil numérique qu'est le baromètre de l'application des lois, ne pensez-vous pas qu'il serait important d'avoir des preuves documentées, comme les copies des échanges entre les ministères ou avec la Commission européenne, qui sont parfois assez nébuleux ?

Troisièmement, ne pensez-vous pas qu'il faudrait réformer notre système de contrôle pour contrôler plus souvent et mieux ? Aujourd'hui, les questions écrites, les courriers ministériels ou les échanges n'aboutissent qu'à des résultats incomplets, quand nous obtenons une réponse.

Enfin, de manière générale, ne pensez-vous pas que ce contrôle de l'efficacité des lois mériterait un rendez-vous annuel au sein de nos instances parlementaires, pour mesurer avec le gouvernement ce travail ? La surmédiatisation des textes de loi, suivie de délais de deux ou trois ans avant leur application, crée énormément de tension et d'incompréhension auprès de nos concitoyens.

Mme la présidente Sandrine Le Feu. En réponse à Mme Belluco qui posait la question de cette « saine pression » : au mois de décembre, 28 décrets ont été publiés pour les différents textes relevant de notre commission.

M. Vincent Thiébaut, rapporteur. Le taux actuel d'application des lois est bien plus élevé que celui que nous avons connu il y a quelques années, en 2017-2018. Je vous invite d'ailleurs à lire le rapport rédigé à l'époque par le rapporteur général du budget, M. Joël Giraud, qui montrait que les taux d'application étaient inférieurs à 50 % trois ans après le vote des lois. Nous constatons aujourd'hui un taux beaucoup plus élevé, qui témoigne d'un véritable changement de méthodologie.

Le suivi de l'application des lois est essentiel. Nous nous y attelons d'ailleurs régulièrement au sein de la commission, où nous menons différentes missions d'évaluation sur la publication des décrets. La concrétisation des lois constitue un enjeu majeur. Je vous renvoie à ce sujet à un rapport que nous avons réalisé entre 2017 et 2022, qui met en lumière une difficulté fondamentale : si nous votons la loi, nous sommes ensuite totalement aveugles non seulement sur les décrets, mais aussi sur les circulaires. Nous ne sommes absolument pas impliqués dans ce processus et pouvons constater que certains décrets ou circulaires vont parfois même à l'encontre de l'esprit de la loi votée par les parlementaires.

La lenteur de publication de certains décrets est aussi liée à notre propre travail. Lorsqu'un projet de loi émane du gouvernement, il est accompagné d'une étude d'impact. En revanche, lorsque nous l'amendons, nous ne réalisons pas d'étude d'impact pour nos amendements. Ainsi, même si l'esprit de la loi est clair, nous votons souvent des mesures sans avoir nous-mêmes, en tant que parlementaires, anticipé leur impact sur les administrations et les services de l'État, ni la manière dont ils les appliqueront. Ce point explique également pourquoi un certain nombre de décrets ne sont jamais publiés.

Nous sommes également confrontés à une inflation législative. Vous avez cité la loi Agec et d'autres textes sur les énergies renouvelables. Or, nous assistons à des confrontations

entre différents textes : la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Aper), la loi énergie-climat, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la loi climat et résilience. S'y ajoutent des directives européennes qui, une fois transposées, notamment par le biais des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE), viennent parfois écraser des dispositions que nous avons votées. Celles-ci deviennent alors inapplicables ou caduques, ce qui explique le manque de suivi.

Sur le fond, bien que l'on puisse s'interroger sur l'absence de certains décrets, il s'agit souvent d'un problème lié à l'absence d'étude d'impact sur la mise en œuvre ou à un défaut de concertation. Cela nous interroge aussi sur notre travail législatif. Je pense, à titre personnel et sous ma seule responsabilité, que moins de textes, davantage de concertation et plus de travail en amont avec le gouvernement permettraient d'aboutir à des lois moins bavardes, plus efficaces, et qui intégreraient dès le départ les conséquences de leur mise en œuvre.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Je répondrai à la double question formulée par Mme Lisa Belluco. Concernant l'impact concret de notre démarche, notre présidente a déjà répondu. Quant à votre deuxième question, sur d'éventuelles entraves de la part de l'administration, je dois reconnaître que, pour ce qui nous concerne, nous n'en avons pas perçu. Au contraire, le dialogue a été facile, bien que tardif.

Pour répondre à l'une des questions de M. Lenormand sur les pistes d'amélioration du dispositif, je pense très clairement qu'il nous faut mieux anticiper cet exercice. Fort heureusement, les services de notre commission ont anticipé en préparant des questionnaires dès la fin décembre. Cependant, nous devrions, en tant que rapporteurs, être nommés bien plus tôt et être associés beaucoup plus en amont à ce travail. Cela nous permettrait d'instaurer un dialogue régulier avec les administrations et les cabinets ministériels pour assurer notre mission de contrôle et de suivi de l'application des textes. Pour l'instant, je trouve cet exercice extrêmement salutaire et bénéfique pour notre commission et notre travail parlementaire.

J'ai été surpris par la franchise de nos interlocuteurs, qui ont presque avoué ne pas avoir pris telle ou telle disposition parce qu'ils n'y adhéraient pas complètement ou la jugeaient contradictoire avec d'autres mesures ou avec l'esprit du temps. Même si j'entends la réponse, elle n'est absolument pas satisfaisante. Néanmoins, d'un point de vue statistique, nous ne pouvons que nous satisfaire de ce taux de publication, bien plus élevé que précédemment. Toutefois, ce n'est pas tant la volumétrie qui importe que de savoir quelles sont les dispositions qui ne sont finalement pas traduites en décrets, et si celles-ci nous apparaissent essentielles au regard de notre travail parlementaire. Par ailleurs, comme l'a dit Vincent Thiébaud, certaines dispositions n'ont pas été traduites dans notre corpus réglementaire, alors qu'elles l'ont été à l'étranger. Il faut aussi se demander s'il n'y a pas parfois un peu de mauvaise volonté ou d'incompréhension à l'égard de notre travail législatif.

Vincent Thiébaud l'a également souligné, nous manquons souvent d'études d'impact pour nos amendements et les textes que nous défendons. Je dois cependant rappeler que le gouvernement lui-même fait parfois l'économie de ce travail en privilégiant la voie de la proposition ou de l'amendement parlementaire à celle du projet de loi. Je rappelle qu'un seul véritable projet de loi a été discuté jusqu'à présent sous cette mandature : le texte sur la simplification de la vie économique. Certes, nous devons assumer notre part de responsabilité quant à l'imprécision de certaines de nos mesures – nos interlocuteurs nous l'ont d'ailleurs fait comprendre –, mais on nous reproche aussi parfois d'être trop bavards. Il faudra, madame

la présidente, renforcer les rencontres régulières avec les représentants de l'administration, et pas seulement les cabinets ministériels, afin que l'administration puisse nous apporter l'expertise et les études d'impact dont nous avons absolument besoin, et que nous puissions, de notre côté, réaliser notre travail de contrôle.

Mme Véronique Riotton, rapporteure. Pour ma part, je tiens à saluer ce travail et la volonté de notre présidente de nous avoir permis de le réaliser. Il est souvent énoncé que le Parlement manque de moyens pour évaluer ; je crois que ce fut un bel exercice, et je partage le terme de « saine pression ». Cela permet de s'appuyer sur des éléments factuels.

Chère collègue, madame Belluco, je ne peux pas laisser dire que l'ambition du premier mandat, de 2017 à 2022, a été potentiellement mauvaise. J'étais rapporteure de la loi Agec. La France a mis en avance de phase la question de l'économie circulaire. Factuellement, je rappelle les chiffres que j'ai cités tout à l'heure : 91 % des décrets d'application des DDADUE sont parus, 94 % de ceux de la loi Agec, et 83 % de ceux de la loi « climat et résilience ». En matière de publication des décrets, l'exercice me paraît factuellement intéressant.

Pour répondre à M. Blanchard sur la loi Agec, la question qui persiste est celle de la consigne, dont le blocage est lié au modèle économique des collectivités. Tout cela est parfaitement documenté. Par ailleurs, les spécialistes de l'économie circulaire ne se retrouvent pas seulement au Parlement. Ce matin encore, nous étions nombreux aux rencontres de la consommation responsable, où nous appelions de nos vœux ce dont le député Thiébaut témoignait tout à l'heure, à savoir une meilleure orchestration dans le temps. La loi Agec de 2020 était la suite de la feuille de route de l'économie circulaire de 2018. Nous sommes nombreux à appeler de nos vœux une stratégie nationale de l'économie circulaire, et nous continuerons donc de documenter ce sujet dans notre mission. Vous aurez compris, madame la présidente, que cet exercice est attendu.

Mme Murielle Lepvraud, rapporteure. Pour répondre à Mme Belluco sur le fait que les textes de notre commission connaissent des retards d'application, je souligne que le gouvernement semble céder facilement à certains lobbies et syndicats. Je prends pour exemple le moratoire décrété par M. Lecornu sur les politiques de l'eau à la suite de la pression de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et de la Coordination rurale sur la commission locale de l'eau d'Ille-et-Vilaine. On peut aussi citer la remise en cause de la nomination de Mme Le Strat à l'Office français de la biodiversité (OFB). Certains blocages pourraient être évités si le gouvernement ne cédait pas à certaines pressions.

Concernant le travail interministériel, il est vrai que lorsque nous avons auditionné le ministère de la transition écologique, certaines questions relevaient du ministère de l'agriculture, et nos interlocuteurs n'ont pas pu y répondre. Nous avons dû poser nos questions par écrit pour obtenir des réponses. Certains textes concernent plusieurs commissions, ou plusieurs ministères qu'il faudrait peut-être auditionner conjointement.

M. Hubert Ott, rapporteur. En écho à ce que disait Mme Lisa Belluco, un point me semble important. Si l'on prend l'exemple de la loi concernant les PFAS, son taux d'application, de 70 %, n'est pas mauvais et ne constitue pas le véritable enjeu. Les quelques points non encore applicables devraient l'être rapidement, a priori à la fin du premier trimestre. Le vrai sujet est que cette loi courageuse, portée d'ailleurs par l'un de vos collègues, ouvre un champ de combat sociétal assez nouveau face à un nouveau fléau de plus

en plus identifié. Il nous faudra apporter des réponses à chaque fois que nous aurons des précisions sur l'innocuité ou la dangerosité de cette famille de substances.

Le défi est d'appliquer un texte datant d'un moment T, alors que nous savons que le temps nous révélera d'autres situations problématiques qui n'y sont pas intégrées. Nous avons tous un travail de suivi à faire et un lien à nourrir avec le monde économique et nos industries, car c'est une révolution qui les attend si nous voulons être au rendez-vous de ce combat pour la protection sanitaire de nos populations. Nous n'avons pas encore tout découvert. Cette loi est donc un premier pas, et il y en aura d'autres. Je vous invite à une grande vigilance pour non seulement accompagner les mesures existantes, mais aussi pour produire les nouveaux textes qui seront nécessaires au vu de l'objectif visé. Si nous sommes intellectuellement honnêtes, il nous faudra être extrêmement précis à l'avenir.

M. Nicolas Bonnet, rapporteur. Au sujet de la pression que cet exercice a réellement exercée, sur le domaine des transports que j'ai regardé plus particulièrement, on constate que la plupart des décrets qui n'avaient pas été pris vont finalement paraître dans les six premiers mois de l'année. On peut donc penser que notre travail a eu un effet déclencheur, ou du moins qu'il a rappelé que l'Assemblée s'intéresse à la transcription des lois en décrets, ce qui est positif.

L'exercice a toutefois ses limites, car nous ne nous sommes pas attachés à regarder au-delà des décrets pour vérifier si les effets attendus se sont concrètement matérialisés, ce qui est quelque peu frustrant. Sur l'un des aspects liés aux transports, un décret n'a pas pu être pris en raison de l'arrêt de la prime à la conversion. Le travail engagé pour permettre le réemploi de véhicules dans des garages solidaires, accessibles à des usagers, a été complètement abandonné, faute de support de base. Je regrette que, face à cette situation, le gouvernement n'ait pas eu l'impulsion de proposer un dispositif différent qui aurait permis de mettre en œuvre l'objectif de la loi.

Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP). Mme Lepvraud a souligné que quatre mesures de la loi climat et résilience non appliquées étaient d'origine parlementaire. Je me demandais si les autres rapporteurs avaient constaté un déséquilibre similaire entre l'application des mesures émanant du Parlement et celles portées directement par le gouvernement. Si ce point n'a pas été examiné, peut-être, madame la présidente, serait-il pertinent de l'examiner pour la séance publique. Il n'y a peut-être pas de déséquilibre, mais s'il y en a un, il mériterait d'être débattu.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. C'est une bonne remarque.

M. Vincent Thiébaud, rapporteur. Oui, je confirme ce constat, notamment concernant le fonds de garantie prévu dans la loi sur les énergies renouvelables (EnR). Cela rejoint une problématique plus large. Permettez-moi de souligner deux points. Premièrement, il est regrettable que le gouvernement décide d'abandonner des mesures votées sans en informer le Parlement. Je l'ai signalé lors des auditions. On peut entendre qu'il y ait des raisons, par exemple parce que l'outil législatif est imprécis, mais dans ce cas, le gouvernement doit nous en informer. Il revient ensuite au Parlement de débattre d'une éventuelle évolution. Il est regrettable que le gouvernement décide de lui-même de la non-application d'une loi votée par le Parlement.

Deuxièmement, comme je le disais et comme cela a été très bien dit, il arrive que des amendements ou des mesures soient adoptés sans que nous ayons pu en anticiper toutes les

conséquences, notamment parce que nous nous appuyons de plus en plus sur des propositions de loi issues des parlementaires, qui ne bénéficient pas du même travail préparatoire que les projets de loi en matière d'étude d'impact. En tout cas, je regrette sincèrement qu'une information ne soit pas systématiquement transmise au Parlement pour l'aviser, avec un argumentaire, qu'il a été décidé de ne pas appliquer telle ou telle mesure. Cela permettrait au moins d'ouvrir un débat.

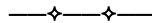
M. Gérard Leseul, rapporteur. En effet, le travail que nous venons de faire est très pertinent et intéressant, mais il est à l'initiative du Parlement. La première chose serait que le gouvernement ou du moins les services des différents ministères établissent en fin d'année un état des lieux des décrets qui n'ont pas été pris, conformément à la demande du Parlement. Nous pourrions ensuite faire notre travail de contrôle. Actuellement, nous devons aller chercher l'absence d'information pour pouvoir demander des explications. Je pense que nous avons encore beaucoup de progrès à faire dans la relation avec le gouvernement.

Intuitivement, je partage l'avis général : nous avons le sentiment que ce sont les dispositions issues d'amendements qui ne trouvent pas leur traduction réglementaire, plutôt que le texte initial. Cependant, comme nous l'avons dit, beaucoup de textes d'inspiration gouvernementale passent désormais par la proposition de loi. Pour répondre très précisément à la question d'Anne Stambach-Terrenoir, il faudrait, madame la présidente, que les services, s'ils en ont la possibilité, effectuent un pointage pour savoir si les dispositions non appliquées ont été introduites lors de la discussion au Sénat ou à l'Assemblée, et si elles proviennent d'un amendement parlementaire ou gouvernemental. Ce serait très utile pour notre analyse.

Mme Murielle Lepvraud, rapporteure. Je tiens à préciser que c'est un travail assez minutieux. Je remercie d'ailleurs mon collaborateur de l'avoir effectué pour moi. Cela signifie qu'il nous faudrait plus de temps la prochaine fois pour cet exercice sur l'application des lois. Cette fois-ci, le calendrier était vraiment très contraint.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je tenais à vous remercier pour ce travail qui, je crois, a été très profitable et apprécié. La volonté de la Présidente de l'Assemblée nationale est que nous réitérions cet exercice chaque année en l'améliorant. J'ai bien noté vos remarques et vos demandes, notamment sur la nécessité d'avoir plus de temps pour approfondir davantage les sujets. Le Sénat a d'ailleurs fait la même remarque, à savoir que les dispositions issues du Parlement étaient moins bien mises en application que les autres.

J'ai beaucoup apprécié ce travail. J'essaierai en séance publique de le retranscrire le plus fidèlement possible. Je crois que chaque groupe aura également droit à la parole, et nous espérons obtenir des réponses du gouvernement sur les sujets qui nous ont le plus marqués.



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 3 février 2026 à 16 h 30

Présents. – Mme Lisa Belluco, M. Emmanuel Blairy, M. Benoît Blanchard, M. Nicolas Bonnet, M. Jean-Yves Bony, Mme Manon Bouquin, M. Denis Fégné, Mme Sylvie Ferrer, Mme Olga Givernet, M. Sébastien Humbert, Mme Sandrine Lalanne, Mme Sandrine Le Feur, M. Stéphane Lenormand, Mme Murielle Lepvraud, M. Gérard Leseul, Mme Yaël Ménaché, M. Hubert Ott, Mme Véronique Riotton, Mme Anne Stambach-Terrenoir, M. Vincent Thiébaut

Excusés. – M. Anthony Brosse, M. Jean-Victor Castor, M. Auguste Evrard, Mme Sandrine Josso, M. Benoît Larrouquis, M. Matthieu Marchio, M. Marcellin Nadeau, M. Xavier Roseren, M. Raphaël Schellenberger, M. Olivier Serva, Mme Anne-Cécile Violland.