

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 des affaires économiques

– Communication sur l'application des lois publiées depuis plus de six mois, dans la perspective de la séance de contrôle du mardi 10 février 2026 (*Mme Julie Laernoës et M. Thomas Lam, rapporteurs*) 2

Mardi 3 février 2026
Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Marie-Noëlle
Battistel, Vice-
Présidente**



La commission des affaires économiques a examiné la communication sur l'application des lois publiées depuis plus de six mois, dans la perspective de la séance de contrôle du mardi 10 février 2026 (Mme Julie Laernoès et M. Thomas Lam, rapporteurs).

Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente. Nous nous penchons sur des travaux de contrôle d'une nature particulière aujourd'hui, avec une communication de Julie Laernoès et Thomas Lam sur l'application des lois promulguées depuis plus de six mois, dans la perspective de la séance de contrôle du mardi 10 février 2026.

Toutes les commissions présenteront à cette occasion un bilan transversal de l'application des lois votées depuis plus de six mois et sous cette législature, ainsi que sous la précédente, donc depuis juin 2022. Il est d'usage de considérer que, dans ce délai de six mois, le Gouvernement doit s'efforcer de prendre l'ensemble des mesures qui permettent d'appliquer la loi votée par le Parlement, notamment en publiant des actes réglementaires. Nous devons rester vigilants sur ce point car, sans ces décrets ou arrêtés qui dépendent seulement du pouvoir exécutif, nombre de mesures législatives restent inapplicables – ce qui peut avoir différentes causes, mais n'est bien sûr pas satisfaisant lorsque cela se prolonge.

Cette séance de contrôle de l'application des lois du 10 février résulte d'une initiative de la présidente de l'Assemblée nationale, qui a demandé à toutes les commissions d'y contribuer sous les formes qu'elles souhaitent – certaines, par exemple, n'ont pas désigné de rapporteur. Le délai était assez court, mais le travail accompli en lien avec les services du Premier ministre paraît déjà intéressant. Je précise que les rapporteurs pourront s'exprimer lors de la séance, en complément des présidents de commission. Il s'agira d'un exercice inédit, en présence du ministre des relations avec le Parlement et probablement de plusieurs autres ministres. De nombreuses questions pourront être posées et je compte sur l'implication de chacun d'entre vous pour que cet exercice soit une réussite.

Je remercie les rapporteurs pour le document qu'ils ont bien voulu nous transmettre avant cette réunion, qui comprend notamment des tableaux riches en informations. Ils pourront ainsi nous éclairer sur les quelque vingt-six lois relevant de notre commission durant la période considérée.

M. Thomas Lam, rapporteur. Julie Laernoès et moi avons en effet été chargés d'un exercice nouveau, qui consiste à dresser un bilan général de l'application des lois dont notre commission a été saisie au fond depuis le début de la XVI^e législature.

Pour chacune d'entre elles, nous avons recensé les articles qui prévoyaient expressément un texte d'application et vérifié s'il avait bien été publié. Je rappelle que le Gouvernement est censé prendre les décrets d'application dans les six mois suivant la publication de la loi.

Nous avons donc étudié l'ensemble des lois publiées de juin 2022 à la mi-août 2025. Cela a permis d'inclure la loi Duplomb, même si, pour celle-ci, le délai de six mois ne sera formellement échu que le 12 février prochain.

Pour faciliter ce travail, le président de la commission avait demandé au secrétariat général du Gouvernement de nous fournir un échéancier de l'application des lois à jour, qui nous est parvenu début janvier. Nous avons vérifié ces données et, pour certains textes ayant

particulièrement retenu notre attention, demandé aux ministères compétents des explications complémentaires afin de comprendre pourquoi tel ou tel décret n'avait pas été pris.

Premier constat : depuis le mois de juin 2022, notre commission a été très active. Nous avons été saisis au fond de pas moins de vingt-six lois – sans compter les commissions spéciales ni les textes dont nous étions saisis pour avis avec une délégation au fond, comme cela a été le cas pour le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat de 2022, ou plus récemment pour le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

Je souligne que notre commission a déjà rendu des rapports d'application très complets sur sept des textes que nous avons examinés, notamment ceux relatifs à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires, aux énergies renouvelables, à la lutte contre l'artificialisation des sols ou à celle contre les squats. Je vous invite à vous y référer.

Parmi les vingt-six lois, neuf étaient d'application directe, ce qui signifie qu'elles ne nécessitaient aucun texte d'application.

Pour les dix-sept autres, sur les 156 décrets et arrêtés qui étaient attendus, seulement 94 ont été publiés, soit 60 % des mesures d'application nécessaires, avec un taux moyen d'application par loi de 45 %. Si l'on fait abstraction de la loi dite Duplomb, ces taux s'élèvent respectivement à 62 % et à 48 %. Je souligne par ailleurs que 2 décrets concernant cette dernière loi ont été publiés ce matin même. Par conséquent, il faudra que nous mettions à jour les chiffres qui figurent dans le document que nous vous avons adressé.

Nous sommes tous deux d'accord pour dire qu'on ne peut pas se satisfaire d'un taux d'application moyen aussi faible. De plus, seulement 24 % des textes d'application ont été publiés dans le délai de six mois.

Cela signifie que nous avons adopté des mesures législatives en renvoyant à un décret le soin de préciser leurs modalités d'application et que, faute de publication d'un tel texte, certaines d'entre elles ne sont pas encore appliquées.

Il est vrai que les statistiques sur l'application des lois ne sont pas toujours aisées à établir et ne reflètent pas certains aspects du travail réglementaire. Elles ne tiennent par exemple pas compte des circulaires ou instructions ministérielles qui jouent parfois un rôle crucial pour garantir une bonne application de la loi. De même, on ne comptabilise que les mesures d'application expressément prévues par la loi, alors que certains décrets doivent être pris même en l'absence de disposition expresse, par exemple pour assurer la cohérence de la partie réglementaire d'un code avec les modifications législatives.

Malgré tout, le constat que nous avons dressé demeure valide : de trop nombreux décrets et arrêtés manquent encore à l'appel.

J'en viens au travail d'analyse que nous avons mené. J'évoquerai quelques dispositions relatives à l'urbanisme et au logement, et Julie Laernoes celles relatives à l'énergie et à l'agriculture.

Plus de deux ans et demi après la publication de la loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, les mesures réglementaires d'application concernant les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions

(CCAPEX) n'ont toujours pas été prises. Cependant, d'après les informations que nous avons pu obtenir, la publication du décret est imminente.

Le ministère chargé de la ville et du logement nous a expliqué qu'il avait fallu du temps pour obtenir les retours d'expérience de terrain, notamment ceux des préfectures et des collectivités territoriales, afin de s'assurer que les mesures réglementaires soient les plus opérationnelles possible.

Je souligne aussi que deux circulaires concernant cette loi avaient été publiées en 2023 et en 2024. Elles sont indispensables pour en garantir l'application : c'est un bon exemple de ces textes qui ne sont pas comptabilisés dans les mesures d'application mais qui sont essentiels.

S'agissant de la loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, parmi les textes d'application manquants figure notamment une mesure dont l'élaboration s'avère difficile, en raison de l'absence de consensus des acteurs du secteur. Elle concerne les conditions minimales de confort et d'habitabilité des constructions temporaires et démontables destinées au relogement temporaire d'occupants ayant fait l'objet d'une éviction en raison d'opérations d'aménagement ou de renouvellement urbain. Selon le ministère, il n'est pas certain que l'on puisse élaborer une mesure réglementaire apportant une véritable plus-value par rapport au droit existant.

La loi du 16 juin 2025 visant à transformer les bureaux en logements, issue d'une proposition de notre collègue Romain Daubié, a introduit le permis de construire à destination multiple, objet juridique novateur qui demande un certain travail et pourra faire l'objet de mesures d'application communes avec la loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

Enfin, on peut remarquer que la récente loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, dite loi Cazenave, qui doit donner lieu à 21 mesures d'application, présente un taux d'application de 48 % six mois après sa publication. Je préférerais évidemment qu'il soit plus élevé, mais il s'agit tout de même d'un score comparativement encourageant.

Mme Julie Laernoës, rapporteure. Je ne peux que rejoindre le constat de mon collègue : il n'est pas acceptable que seulement 60 % des mesures réglementaires d'application des lois que notre commission a examinées au fond depuis le début de la XVI^e législature aient été publiées. Cela l'est d'autant moins s'agissant de lois qui ont été publiées depuis plusieurs années. Je pense bien sûr à la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi Aper : presque trois ans après sa publication, il manque encore quatorze textes d'application, soit 27 %.

Il est vrai qu'élaborer un texte réglementaire prend du temps, particulièrement quand il est obligatoire d'organiser des consultations du public – ce qui est très fréquent dans les matières dont s'occupe notre commission – ou encore quand il doit être examiné par le Conseil d'État.

Mais cela ne peut pas excuser de tels retards. Les chiffres soulignent une difficulté structurelle quant à l'effectivité des lois que nous votons. Le problème est particulièrement important pour notre commission, qui légifère sur des sujets structurants pour le pays et pour nos concitoyens, comme le logement, l'énergie ou l'agriculture.

Je vais évoquer plus spécifiquement les difficultés qui concernent des lois relatives à l'agriculture et à l'énergie.

En matière agricole, les textes se succèdent et nourrissent des débats intenses, dans un contexte de crise. Or, ils ne sont pas suffisamment appliqués. Pour la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, promulguée en mars 2025, soit il y a près d'un an, le taux d'application est seulement de 19 % ! Dix-sept mesures d'application manquent encore à l'appel.

Cela conduit à s'interroger sur la cohérence globale de l'action publique dans ce secteur, avec un risque de superposition des normes, à rebours du discours de simplification tenu par le Gouvernement. Les lois ne doivent pas devenir un élément de communication politique sans conséquences réelles. Un tel écart entre la gravité de la situation, l'importance accordée au débat parlementaire et la réalité de la mise en œuvre ne peut être considéré comme anodin. Il fragilise la crédibilité de la réponse publique et alimente le sentiment de décalage entre les annonces et les effets concrets de lois votées.

Alors qu'une nouvelle loi d'urgence agricole a été annoncée, je ne peux qu'inciter à nous interroger d'abord sur le sort de celles votées au cours des dernières années.

L'audition des représentants du ministère chargé de l'agriculture nous a fourni quelques explications sur les raisons de ces retards. Outre les nombreuses consultations nécessaires, il y a eu des missions préalablement à l'écriture de certains décrets ou arrêtés. Il en va ainsi, par exemple, des mesures concernant la profession de vétérinaire ou les actes d'ostéopathie animale. L'entrée en vigueur de ces dernières a été différée au 1^{er} janvier 2027, et le Gouvernement a par ailleurs indiqué que le travail sur les mesures réglementaires d'application concernant le réseau France Services agriculture était bien entamé et que les décrets correspondants devraient être publiés d'ici à la fin du premier semestre 2026.

Enfin – est-ce un hasard du calendrier ? – deux décrets concernant des aménagements à la réglementation sur les ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) concernant certains élevages ont été publiés ce matin au *Journal officiel*. Ils assouplissent le régime, notamment en relevant les seuils au-delà desquels les élevages sont soumis à déclaration plutôt qu'à enregistrement. Les procédures de consultation du public dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale sont également aménagées. Ces mesures font partie des mesures d'application de la très controversée loi dite Duplomb.

Pour ce qui est de l'énergie, j'ai déjà mentionné le taux d'application particulièrement peu satisfaisant de la loi Aper. Par contraste, celle relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires, publiée trois mois plus tard, présente un taux d'application beaucoup plus satisfaisant.

Un certain nombre de mesures d'application tardent aussi, en raison de l'absence inexcusable de programmation énergétique. Je rappelle que le Parlement devait adopter une loi de programmation sur l'énergie et le climat au 1^{er} juillet 2023, mais que le Gouvernement n'a jamais présenté de projet. J'avais déposé une proposition de loi qui a été discutée à l'occasion d'une niche parlementaire du groupe Écologiste et Social, puis nous avons examiné une proposition du sénateur Daniel Gremillet qui a abouti en séance au vote désastreux d'un moratoire sur l'éolien et le solaire.

Depuis lors, l'absence de programmation a créé une situation de grande incertitude. La filière attend toujours une programmation pluriannuelle de l'énergie claire et stable, indispensable tant pour les acteurs que pour mettre en œuvre concrètement les politiques publiques. L'ensemble de la filière des énergies renouvelables est pénalisé par cette absence de cap. Les rumeurs persistantes d'une programmation pluriannuelle de l'énergie s'appuyant sur les scénarios R1 ou R2 de RTE (Réseau de transport d'électricité) font craindre un nouveau tournant, particulièrement préoccupant pour le développement des énergies renouvelables et pour la trajectoire de transition énergétique.

En ce qui concerne plus spécifiquement les mesures d'application de la loi Aper, outre les blocages liés à l'absence de programmation pluriannuelle de l'énergie, je relève surtout l'absence de deux décrets.

L'article 24 de cette loi prévoit la création d'un fonds de garantie des énergies renouvelables, dont le fonctionnement doit être précisé par décret. Le modèle économique semble difficile à trouver, car le financement doit être essentiellement issu des contributions des adhérents, ce qui risque, selon le ministère, d'attirer les exploitants dont les projets sont les plus risqués.

Le décret sur le partage territorial de la valeur des énergies renouvelables, prévu par l'article 93, n'a lui non plus toujours pas été publié. Cet article dispose que les exploitants d'installations renouvelables bénéficiant d'un soutien public doivent financer des projets locaux en faveur de la transition énergétique ou de la biodiversité, ou luttant contre la précarité énergétique. Là encore, le ministère s'inquiète de la robustesse financière du modèle, soulignant que ces dispositions risquent de renchérir les projets, puisque les exploitants vont répercuter ces coûts dans les tarifs de soutien qu'ils demanderont.

Si ces mesures nécessitent des évolutions législatives pour être plus opérationnelles, je suis favorable à l'ouverture d'un débat, mais il faut avancer.

J'ajoute qu'en l'absence de loi de programmation sur l'énergie, nous serons privés de notre pouvoir de contrôle de l'action du Gouvernement sur ce point absolument majeur.

Pour conclure, ce bilan de l'application des lois aura montré à quel point le suivi des lois que nous votons doit être étroit, afin de garantir que l'intention du législateur est respectée, mais aussi pour mieux légiférer à l'avenir.

Pour cela, nous devons nous emparer de nos pouvoirs de contrôle. Le règlement de l'Assemblée nationale nous permet de faire des rapports d'application six mois après la promulgation d'une loi – mon collègue a rappelé que notre commission en a déjà examiné plusieurs. Nous pouvons également rédiger des rapports d'évaluation trois ans après la promulgation d'une loi. Ce travail est fondamental pour vérifier si elle a produit les effets attendus.

Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Robert Le Bourgeois (RN). Merci pour ce rapport objectif, qui participe pleinement à notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement et de la machine d'État. Et quelle machine ! Derrière les taux de publication des décrets, on comprend que l'État est

devenu une usine à gaz, prisonnier d'un corpus législatif et réglementaire indigeste où s'enchevêtrent suradministration et injonctions contradictoires.

Le cas de la loi d'orientation agricole, promulguée il y a près d'un an, est assez éloquent. Sur les 21 textes d'application attendus, 17 n'ont toujours pas été publiés. Le document que vous avez transmis explique certes qu'un certain nombre d'entre eux sont en cours d'élaboration et devraient être publiés dans les prochains jours, semaines ou mois, mais, compte tenu de la crise structurelle que traverse notre agriculture, ces délais ne sont tout simplement pas acceptables. Les agriculteurs n'ont pas le luxe d'attendre sagement d'interminables consultations, missions exploratoires et autres tergiversations bureaucratiques.

Prenons l'exemple de la crise de la dermatose nodulaire contagieuse (DNC), qui a mis en évidence les faiblesses du maillage sanitaire. Les articles 18 et 19 de la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture prévoient de déléguer certains actes aux élèves vétérinaires : si les textes d'application avaient été publiés, ceux-ci auraient pu participer aux opérations et soulager la profession.

Ces délais sont inacceptables également parce qu'ils confirment le sentiment qu'ont beaucoup de parlementaires d'être considérés par les gouvernements macronistes davantage comme une contrainte politique que comme les représentants élus par le peuple. C'est pourtant nous qui sommes au contact des Français pour rendre des comptes. Les excuses que le Gouvernement tentera d'apporter pour justifier son inefficacité sont inaudibles pour des Français qui ne parviennent plus à se loger et qui ont vu leurs factures d'électricité exploser, ou pour les agriculteurs qui sont venus récemment nous faire part de leur colère.

Et quand on entend le Gouvernement annoncer un nouveau projet de loi d'urgence agricole, on est franchement perplexe...

Lors de vos travaux sur ce niveau largement insuffisant de l'application des lois, madame et monsieur les rapporteurs, avez-vous perçu, parfois, une forme de mauvaise volonté ? Légiférons-nous trop, ou mal ? Ou bien le corpus législatif et réglementaire est-il devenu tellement complexe que l'application de la loi elle-même ne peut plus être garantie ?

Mme Julie Laernoës, rapporteure. Nous avons auditionné les représentants du ministère de l'agriculture. Les personnes qui y travaillent ne font pas preuve de mauvaise volonté en matière d'application des lois. De manière générale, un certain nombre de concertations doivent être menées au préalable. Pour autant, on peut se demander s'il est pertinent d'ajouter des lois alors que les précédentes ne sont pas appliquées.

La loi d'orientation agricole est issue d'un projet du Gouvernement, lequel était accompagné d'une étude d'impact. Ses dispositions devraient donc pouvoir être mises en œuvre assez facilement. En revanche, la multiplication des propositions de loi peut rendre la rédaction des décrets plus difficile pour les fonctionnaires de l'État, ce qui allonge les délais.

Je ne partage pas votre conclusion sur la superposition et la complexité des textes. Nous sommes dans un État de droit et nous sommes le législateur ; mais nous pouvons être d'accord sur un point : pour notre commission, qui a ardemment travaillé, le fait que les lois ne soient pas appliquées est un réel problème, y compris de crédibilité de la parole politique.

M. Stéphane Buchou (EPR). Votre travail met en valeur cette mission méconnue des parlementaires qu'est le contrôle de l'application des lois.

La commission des affaires économiques a examiné vingt-six projets de loi au cours des XVI^e et XVII^e législatures, dont neuf n'appelaient aucune mesure réglementaire. Les dix-sept autres nécessitaient la publication de 156 mesures d'application.

À la date du 14 janvier 2026, 94 de ces dernières avaient été publiées. Le taux global d'application atteint ainsi 60 %, et 48 % en moyenne par loi. Parmi les mesures publiées, environ les trois quarts l'ont été plus de six mois après la promulgation de la loi. Votre rapport précise l'état d'avancement des décrets et arrêtés attendus pour chaque loi, les calendriers annoncés, ainsi que les éventuelles difficultés rencontrées – qu'elles soient techniques, juridiques ou liées à la concertation avec les acteurs concernés.

Ces données sont très utiles pour suivre la mise en œuvre des lois et ce type de rapport, inédit, constitue pour les parlementaires un outil supplémentaire dans le cadre de leur mission de contrôle de l'action du Gouvernement.

Pour aller plus loin, il serait intéressant de comparer ces données avec celles des législatures précédentes. Cela permettrait de voir s'il y a eu une évolution dans la rapidité de l'application réglementaire et si cette dernière dépend de la quantité de lois adoptées, un volume important pouvant expliquer une certaine lenteur.

Enfin, il serait souhaitable de se doter d'indicateurs permettant de distinguer les mesures simples, pour lesquelles un retard n'est pas justifié, de celles qui sont complexes, qui nécessitent un temps de concertation long et pour lesquelles il peut être légitime d'aller au-delà des six mois. Je pense par exemple au DPE, le diagnostic de performance énergétique, dont le mode de calcul est régulièrement revu en raison de ses imperfections.

M. Thomas Lam, rapporteur. Tout ce qui permet de mieux comprendre les chiffres est intéressant. On pourrait en effet faire des comparaisons avec les législatures précédentes.

Comme l'a relevé ma collègue, la multiplication des propositions de loi et l'absence de majorité avec un cap clair ont peut-être pour effet une superposition de mesures et des textes qui vont un peu dans tous les sens.

Il faut aussi réfléchir à la manière dont sont organisées les consultations, et pas seulement pour les mesures complexes : certaines procédures pourraient être simplifiées et raccourcies.

Mme Julie Laernoës, rapporteure. Le travail que nous avons réalisé répond à une initiative de la présidente de l'Assemblée nationale, qui visait en particulier l'application de la loi d'orientation agricole. Celle-ci résulte en l'occurrence d'un projet présenté par le Gouvernement, et non d'une proposition de loi.

Dans nos pouvoirs de contrôle figurent bien entendu les traditionnelles questions au Gouvernement, ainsi que d'autres instruments ; mais contrôlons-nous vraiment son action si nous n'évaluons pas l'application des mesures législatives que nous avons votées ? Il sera donc essentiel de poursuivre dans les prochaines années l'exercice inédit auquel nous nous livrons.

Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente. Nous avons tous constaté à l'occasion de missions d'information que tel ou tel décret d'application d'une loi n'était pas publié, mais nous n'allons jamais vérifier par la suite si cela rentre dans l'ordre. Votre rapport présente l'intérêt d'embrasser l'ensemble des textes votés, et c'est une bonne initiative.

M. Maxime Laisney (LFI-NFP). Merci pour votre rapport, qui fournit des analyses aussi bien quantitatives que qualitatives.

Normalement, six mois après la promulgation de la loi, les mesures réglementaires doivent être prises. Or, votre rapport montre que seulement 24 % des décrets et arrêtés ont été publiés en respectant ce délai. Le taux moyen d'application par texte s'élève, quant à lui, à 45 %. Encore faut-il souligner que ce résultat ne prend en compte que les textes réglementaires expressément prévus par les lois, et non l'ensemble de ceux nécessaires pour les appliquer.

Je constate également qu'il existe une forme de deux poids, deux mesures. Les décrets d'application de la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite ont été publiés très rapidement, afin de mettre les gens à la rue. En revanche, nous attendons encore les décrets qui permettraient de prévenir de telles situations. La Fondation pour le logement des défavorisés a rappelé ce matin que 1 million de personnes sont sans domicile personnel et que trente-et-un enfants de moins de 4 ans sont morts alors qu'ils étaient à la rue.

Deux poids, deux mesures aussi en ce qui concerne l'énergie. S'agissant de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, on attend encore 14 textes réglementaires sur 51, alors qu'elle date d'il y a trois ans ; mais pour ce qui est du nucléaire, tous les textes prévus ont été adoptés ! Ce retard conduit à une insécurité juridique pour l'ensemble des acteurs du renouvelable, ainsi qu'à une insécurité financière, puisqu'ils ne trouveront évidemment pas de banques pour leur prêter de l'argent s'il n'est pas certain que leur projet aboutisse. Cela finit par bloquer le développement du secteur.

Nos collègues de la commission du développement durable ont également repéré que les décrets non publiés étaient fréquemment ceux introduits dans le cadre du débat parlementaire, souvent à l'initiative de l'opposition, et non ceux prévus par le Gouvernement dès le stade du texte initial.

Par ailleurs, si des textes législatifs ne trouvent pas de déclinaison réglementaire, le contraire se produit parfois. Ainsi, la programmation pluriannuelle de l'énergie sera peut-être publiée par décret dans les semaines qui viennent, après trois ans d'attente, alors qu'il n'existe pas de base législative, en l'absence de loi de programmation énergie-climat ! Là encore, c'est un facteur d'insécurité juridique.

S'agissant de l'agriculture, nous avons le sentiment que les textes et les coups de communication s'empilent. Une loi a été adoptée en 2023, puis deux en 2025, et seuls 19 % des décrets d'application du texte datant d'il y a dix mois ont été publiés. Certes, nous n'étions pas du tout d'accord avec le contenu de cette loi. Néanmoins, comme un projet de loi d'urgence pour l'agriculture est annoncé dans les quinze jours qui viennent, il serait bon que le Gouvernement s'engage à ce que les décrets correspondants soient pris – avant 2027, par exemple. On peut comprendre la colère des acteurs concernés.

On observe aussi, parfois, que le contenu des décrets publiés est assez différent de l'esprit de la loi. Je pense notamment à la question de la couverture des parkings par des ombrières photovoltaïques.

Enfin, je tiens à rappeler que le Gouvernement doit appliquer les lois votées par le Parlement et non choisir parmi elles, en pratiquant des sortes de 49.3 réglementaires. Depuis 2022, on ne peut pas faire confiance au Gouvernement, et cela aurait mérité la censure.

M. Thomas Lam, rapporteur. Je ne dirais pas que le Gouvernement choisit de prendre tel ou tel décret. Les personnes que nous avons auditionnées ont témoigné, en tout cas, de leur bonne volonté dans l'objectif d'adopter au plus vite le maximum de décrets. Vous avez néanmoins souligné des points importants. Cet exercice inédit nous a permis de mettre le doigt sur certaines problématiques et de mieux comprendre les lenteurs qui peuvent exister quant à l'application des textes que nous votons. Nous devons refaire plus régulièrement le point pour nous assurer que les décrets que nous demandons, dans le cadre du travail parlementaire, et ceux que souhaitait le Gouvernement sont pris de manière équitable.

M. Laurent Lhardit (SOC). Les chiffres cités tout à l'heure ne sont pas rassurants, mais que veulent-ils dire véritablement ? Cette faible efficacité en matière d'application des lois est-elle constante, y a-t-il au contraire une amélioration ou une dégradation ? Nous n'en savons rien. Pour que nous puissions exercer complètement notre mission, il faudrait avoir les moyens de mesurer l'évolution dans le temps.

Par ailleurs, l'outil que vous utilisez relève d'une approche essentiellement quantitative plutôt que qualitative, alors que certains décrets peuvent être plus importants que d'autres pour l'application d'une loi. Une approche strictement statistique peut donc, là aussi, masquer une réalité en fait plus favorable ou défavorable.

Vous avez vous-même pointé, monsieur le rapporteur, l'insuffisance de l'outil utilisé. Nous devrions nous interroger sur les moyens d'améliorer la qualité de notre propre suivi – mais je mets un bémol car j'ai bien compris que le travail qui a été réalisé a permis d'obtenir, dans certains cas, des informations et des analyses plus approfondies.

Je reviens, pour finir, sur le décret portant programmation pluriannuelle de l'énergie, dont le contenu est entouré d'un nuage de fumée. Ce texte est attendu alors qu'aucune loi n'a été votée dans ce domaine, qui touche pourtant directement à la souveraineté industrielle et énergétique de la France. La question des mesures qui devraient relever d'une loi mais sont prises en l'absence de tout texte législatif se pose aussi.

Mme Julie Laernoës, rapporteure. Il semblait essentiel d'avoir des chiffres pour objectiver les choses et pouvoir creuser davantage dans tel ou tel secteur. Nous avons interrogé l'ensemble des ministères – nous avons mené une audition et obtenu des réponses par écrit. Vous avez raison, néanmoins : il serait intéressant, sans accroître encore la charge pesant sur nos administrateurs, de comparer le taux actuel d'application avec celui des législatures précédentes.

Tout cela conduit en effet à s'interroger sur l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Normalement, l'exécutif doit mettre en application les textes adoptés par le législateur ; sauf que nous n'avons pas de moyen de le contraindre à le faire, et qu'il peut par ailleurs exister des glissements. J'ai demandé aux services de l'État s'ils prenaient en considération le parcours législatif d'un texte. La proposition de loi Duplomb, par exemple, a été adoptée dans des circonstances un peu rocambolesques et a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel : on pourrait trouver logique que l'exécutif, face à toute une pile de travail, ne publie pas en priorité les décrets d'application d'une loi qui risque d'être annulée. Mes interlocuteurs, qui étaient des fonctionnaires, n'ont pas répondu à cette question qu'ils ont jugée un peu politique, mais nous pourrions creuser un peu pour voir quelles mesures d'application ont été prises de manière prioritaire. Maxime Laisney a évoqué la loi Kasbarian, qui a été mise en œuvre immédiatement alors qu'elle est issue d'une proposition de loi.

Pourquoi n'en a-t-il pas été de même pour la loi d'orientation agricole ou celle concernant les énergies renouvelables, qui étaient des textes déposés par le Gouvernement ?

M. Benoît Biteau (EcoS). Merci pour le travail que vous avez mené : il est essentiel d'avoir ce genre de données statistiques à propos des lois que nous adoptons. Mon attention, vous le devinez aisément, s'est plus particulièrement portée sur les dispositions concernant l'agriculture, non parce que je serais un grand fan de la loi Duplomb ou de la loi d'orientation agricole, qui ne correspondent pas exactement à l'avenir que j'imagine pour l'agriculture, mais parce que ce sont de bons exemples pour montrer que l'application des textes n'est pas au rendez-vous, en tout cas pas comme on pouvait l'espérer.

Le secteur agricole occupe une place centrale dans nos échanges, en raison à la fois de l'actualité – M. Duplomb revenant à la charge depuis hier – et de l'importance de ce secteur dans l'activité de notre commission. Le Parlement a adopté ces dernières années plusieurs textes présentés par le Gouvernement comme « structurants » pour l'avenir de l'agriculture. Ils nous ont été vendus comme des réponses aux crises agricoles successives – avec l'efficacité que l'on sait, puisque les crises se répètent. La mise en œuvre réelle de ces lois est par ailleurs très loin des annonces qui ont été faites. On peut dès lors se demander s'il ne s'agissait pas précisément d'effets d'annonce plutôt que de vraies réponses à la crise. Le taux d'application de la loi d'orientation agricole, dix mois après sa promulgation, est ainsi, je le répète, de 19 %, ce qui est tout simplement ridicule. Dix-sept des 21 textes réglementaires attendus manquent toujours. Dans ces conditions, comment croire qu'une nouvelle loi, dite d'urgence, permettra de résoudre comme par magie les difficultés du monde agricole ? La première urgence est d'appliquer les lois déjà votées au lieu d'en imaginer d'autres relevant plus de la communication que de la volonté de sortir de la crise agricole.

Au-delà du déficit d'application des lois se pose la question de leur contenu. Je pense, en particulier, au déploiement du réseau France Services agriculture (FSA), censé accompagner l'installation et la transmission, objectifs centraux de la loi d'orientation agricole. Le dispositif s'articule autour d'un point d'accueil départemental unique, piloté par les chambres d'agriculture – quelle surprise –, et d'un réseau de structures de niveau 2, notamment associatives, comme le réseau des Civam (centres d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) ou celui des Ardear (associations régionales pour le développement de l'emploi agricole et rural).

Lorsqu'on connaît le fonctionnement et la gouvernance des chambres d'agriculture, largement documentés et critiqués par la Cour des comptes dans son rapport d'octobre dernier, une question se pose : quelles garanties opérationnelles sont prévues pour que les structures associatives, souvent en première ligne en matière d'agroécologie, d'installation paysanne et de transmission, ne soient pas reléguées au second plan dans la mise en place de FSA ? Sans réponses claires au sujet de la gouvernance, des moyens et du pluralisme réel du dispositif, ce dernier risque de n'être qu'un nouvel outil d'affichage sur le plan administratif, alors que le monde agricole a besoin d'un accompagnement humain, pluraliste et réellement orienté vers la transition.

La loi n'est pas un outil de communication. Elle doit être au service de la population et se faire dans l'intérêt commun et l'intérêt supérieur des générations futures.

Mme Julie Laernoës, rapporteure. S'agissant de France Services agriculture, le ministère nous a dit que le travail avait été entamé et que les décrets devraient être publiés d'ici à la fin du premier semestre. Voilà pour la réponse technique. Notre travail était de voir si les

mesures d'application avaient été prises, qu'on soit pour ou contre les lois en question. Nous n'avons pas porté de regard sur le contenu même des décrets d'application ou sur leurs éventuels effets de bord.

M. Thomas Lam, rapporteur. Ce travail conduit à s'interroger sur le fait que nous parlementaires adoptions des lois, encore des lois et toujours plus de lois, parfois pour faire de la communication. Peut-être serait-il judicieux de prendre une partie de ce temps pour le consacrer au contrôle de l'application des textes. C'est déjà l'une de nos missions, mais elle n'est pas forcément bien menée. Moi qui ne suis député que depuis les dernières élections, je viens en tout cas de la découvrir : c'est une mission qui n'est pas beaucoup exercée.

*La commission **autorise** la publication de la communication des rapporteurs.*

*

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 3 février 2026 à 16 h 30

Présents. - Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Karim Benbrahim, Mme Danielle Brulebois, M. Stéphane Buchou, M. Maxime Laisney, M. Thomas Lam, M. Robert Le Bourgeois, M. Frédéric Weber