N° 802

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2026

RAPPORT D'INFORMATION

sur le **bilan annuel** *de l'***application** *des* **lois** *au* **31 mars 2026**,

FAIT

Par Mme Sylvie VERMEILLET,

Vice-présidente du Sénat

Présidente de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire
et des conditions d'exercice du mandat de sénateur

S O M M A I R E

Pages

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DONNÉES DU BILAN D'APPLICATION DES LOIS VOTÉES AU COURS DE LA SESSION 2024-2025 7

AVANT-PROPOS 9

PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS .11

I. LE SUIVI DU « SERVICE APRÈS VOTE » PAR LE SÉNAT : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE 13

A. UN EXERCICE DÉMOCRATIQUE STRICTEMENT ENCADRÉ 13
1. Un exercice encadré dans le temps 13
2. Un périmètre bien défini sous surveillance des commissions permanentes 14
3. Une exigence démocratique 15

B. UN EXERCICE CO-CONSTRUCTIF AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (SGG) 16
1. Le circuit normatif, les retards et les abandons 17
2. Une convergence des méthodes de comptabilisation avec le SGG 20

C. UN BILAN RENOUVELÉ : DU CONTRÔLE PONCTUEL ET QUANTITATIF À UNE ÉVALUATION DYNAMIQUE ET QUALITATIVE 21
1. Un bilan ponctuel 22
2. Une démarche proactive donc plus qualitative 23

II. LES MESURES ESSENTIELLES ET LE STOCK SOUS SURVEILLANCE..... 23

A. UN OBJECTIF COMMUN : LA PUBLICATION DES MESURES ESSENTIELLES DE LA SESSION 24
1. Le constat : une certaine accélération des publications 24
2. Des mesures prioritaires toujours en attente 28

B. UN STOCK SOUS SURVEILLANCE 33
1. Une vigilance accrue sur les mesures essentielles du stock 34
2. L'évaluation de la mise en application des lois par les rapports d'information 39

III. LES DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES TAUX D'APPLICATION DE LA SESSION 2024-2025 44

A. UNE ACTIVITÉ LÉGISLATIVE REPOSANT LARGEMENT SUR L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE 44
1. Des lois toujours plus nombreuses, majoritairement d'origine parlementaire 44
2. Les états d'application 45

B. UNE AMÉLIORATION GLOBALE DES TAUX D'APPLICATION DES LOIS DANS UN CONTEXTE DE CHUTE DRASTIQUE DU NOMBRE DE MESURES PRÉVUES ..47
1. Un taux global moyen d'application en hausse de 4 points 47
2. Une baisse de 37 % du nombre de mesures prévues 48

C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA MISE EN APPLICATION DES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE 50
1. Une augmentation de 4 points du taux d'application des lois d'initiative parlementaire....51
2. Une progression de 5 points du taux d'application des mesures issues d'amendements parlementaires 53

D. UNE STABILISATION DES TAUX D'APPLICATION DES LOIS ADOPTÉES APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCELERÉE 56
1. Une alerte sur la mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée qui a porté ses fruits 56
2. Le cas particulier des lois financières 58

E. LE BILAN CONTRASTÉ DES TAUX D'APPLICATION SELON LES COMMISSIONS PERMANENTES 59
1. Un redressement des taux d'application des textes relevant des commissions des affaires sociales, du développement durable et des finances 61
2. Des motifs d'inquiétude concernant la dégradation de l'application des textes relevant de la compétence de la commission des affaires économiques 63
3. Deux cas particuliers : la commission des lois et la commission de la culture 63

F. UNE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT EN HAUSSE EN 2024-2025 65
1. Une évolution décevante du nombre de rapports remis au Parlement 65
2. Une progression de la remise des rapports d'application des lois de l'article 67 69

IV. LES DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES MESURES REGLEMENTAIRES SUR LA SESSION 2024-2025 70

A. UNE DIMINUTION DU DÉLAI MOYEN DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION 71

B. UNE NETTE AMÉLIORATION DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS ADOPTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, À L'EXCEPTION DE LA LOI DE FINANCES 72
1. Une réduction de plus de deux mois du délai de publication des mesures réglementaires prévues par des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée 72
2. Un délai de publication des mesures d'application prévues par la loi de finances en augmentation 73

C. UN ALLONGEMENT DU DÉLAI DE PUBLICATION DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS ADOPTÉES EN PROCÉDURE NORMALE 74

D. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU DÉLAI DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE 75

E. UNE STABILITÉ DU DÉLAI DE REMISE DES RAPPORTS DEMANDÉS 76

DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DE COMMISSIONS 79

I. COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 81

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024-2025 .83
1. Le bilan quantitatif des lois de la session 83
2. Un bilan dans la moyenne des dernières années, marqué par une bonne prise en compte de l'initiative parlementaire 85
3. Un bilan très décevant pour les rapports 86

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION ET DU STOCK PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES 87
1. Agriculture, forêt, chasse et pêche 87
2. Urbanisme, ville et logement 100
3. Technologies de l'information 115
4. Énergie 127
5. Commerce, consommation et autres lois 131

II. COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES 139

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024-2025141

B. SUIVI DÉTAILLÉ DU STOCK DE LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES 141

III. COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES 143

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024-2025145
1. Le bilan quantitatif des lois de la session 145
2. Le taux global d'application des lois de la session 2024 2025 se redresse, mais n'est pas pleinement satisfaisant 148
3. La communication du SGG sur l'application des lois s'améliore, tandis que la publication des rapports au Parlement demeure négligeable 149

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES .150
1. Santé 150
2. Vieillesse 170
3. Travail – Accidents du travail et maladies professionnelles 171
4. Famille : des articles de la LFSS pour 2025 correctement appliqués ou devenus sans objet172
5. Autonomie et handicap 173
6. Recettes et lutte contre la fraude 176
7. Outre-mer 180

IV. COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE....185

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024-2025187
1. Le bilan quantitatif des lois de la session 187
2. Un bilan dans la moyenne des dernières années, marqué par une prise en compte de l'initiative parlementaire encore perfectible 189
3. La publication des rapports 190

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES .191
1. Secteur « Eau et assainissement, Biodiversité, Protection des milieux, Recherche en matière de développement durable » 191
2. Secteur « Climat, Sobriété et efficacité énergétiques, Énergies renouvelables, Économie circulaire, prévention et gestion des déchets » 194
3. Secteur « Mobilités et infrastructures de transport, Transports collectifs, Transport aérien, Transport ferroviaire » 204
4. Secteur « Aménagement du territoire, notamment accès aux soins, montagne..., Prévention des risques naturels, industriels, nucléaires, Lutte contre les pollutions, Santé-environnement. Démocratie environnementale » 207

V. COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE LA COMMUNICATION ET DU SPORT 211

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024-2025 213
1. Le bilan quantitatif des lois de la session 213
2. La publication des rapports d'information 214

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES . 216
1. Enseignement scolaire et enseignement supérieur 216
2. Culture 219
3. Communication 220
4. Jeunesse et sport 221

VI. COMMISSION DES FINANCES 225

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024-2025 227
1. Le bilan quantitatif des lois de la session 227
2. Un bilan positif avec 94 % des textes attendus qui ont été pris pour l'application de mesures législatives votées lors de la session 230
3. Un nombre réduit de rapports attendus et dont le délai de remise n'est pas échu au 31 mars 2026 236

B. PRINCIPALES REMARQUES SUR LE SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS POSTÉRIEURES À 2019 237
1. Les mesures liées à la fiscalité énergétique et à l'environnement 237
2. Les dispositifs de lutte contre la fraude 253
3. Les mesures liées à la fiscalité et au financement des territoires 257
4. L'encadrement des frais bancaires sur succession 265
5. Les mesures liées au logement 266
6. La réforme de l'affiliation volontaire des fonctionnaires en détachement à l'étranger au régime des pensions civiles et militaires trouve à s'appliquer même sans texte 267

VII. COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 269

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024-2025 271
1. Un taux d'application des lois plus faible que celui des autres commissions, mais un nombre de lois promulguées supérieur 271
2. Une mise en application plus rapide, mais des carences dans l'adoption des mesures réglementaires relatives aux amendements sénatoriaux 274
3. La publication des rapports 277

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES . 278
1. Pôle droit pénal et sécurité 278
2. Pôle justice et droit privé 287
3. Pôle droit public 289
4. Pôle collectivités territoriales 292

VIII. COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES 301

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI 303

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES . 305

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DONNÉES DU BILAN D'APPLICATION DES LOIS VOTÉES AU COURS DE LA SESSION 2024- 2025

- **Le nombre de lois**

Nombre de lois votées hors conventions internationales	56 (+ 5)
Nombre de lois votées après engagement de la procédure accélérée[1]	36 (- 4)
Nombre de lois de finances (LF) et de financement de la sécurité sociale (LFSS)	2
Nombre de lois votées sans engagement de la procédure accélérée	18 (- 9)
Nombre de lois d'initiative parlementaire	45 (+ 15)
Nombre de lois appelant des mesures d'application	20 (- 6)
Nombre de mesures d'application prévues	394 (- 233)

Source : Sénat

- **Taux d'application**[2]

Taux d'application global des lois	66 % (+ 4 points)
Taux d'application des lois votées après engagement de la procédure accélérée	56 % (+ 1 point)
Taux d'application des lois de finances (LF) et de financement de la sécurité sociale (LFSS)	84 % (+ 18 points)
Taux d'application des lois votées sans engagement de la procédure accélérée (hors lois de finances)	50 %[3]
Taux d'application des lois d'initiative parlementaire	50 % (+ 4 points)

Source : Sénat

[1] Hors loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale.

[2] Les données prises en compte sont celles des mesures prévues, non éventuelles et non différées au-delà du 31 mars 2026, par les dispositions législatives.

[3] En session 2023-2024, seules 9 lois avaient été adoptées sans procédure accélérée dont 6 étaient d'application directe et 3 étaient non mises en application.

- **Les délais de publication des mesures règlementaires d'application**[1]

Délai moyen global de publication, toutes lois confondues	6 mois et 21 jours (- 30 jours)
Délai de publication des mesures d'application prévues par les lois adoptées après engagement de la procédure accélérée	5 mois 24 jours (- 72 jours)
Délai de publication des mesures d'application prévues par les lois adoptées sans engagement de la procédure accélérée	8 mois et 16 jours[2]
Délai de publication des mesures d'application prévues par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale	7 mois et 12 jours (+ 8 jours)
Délai de publication des mesures d'application prévues par les lois d'initiative parlementaire	6 mois et 26 jours (- 4 jours)

Source : Sénat

- **Les rapports**

Nombre de rapports demandés au Gouvernement	35 (- 32)
Taux de remise de rapports prévus par une disposition législative	20 % (+ 7 points)
Taux de remise de rapports sur la mise en application d'une loi (article 67 de la loi de 2004)	81 % (+ 40 points)[3]

Source : Sénat

[1] Les données prises en compte sont celles des mesures prévues, non éventuelles et non différées au-delà du 31 mars 2026, par les dispositions législatives.
[2] Aucune donnée de référence de délai pour la session 2023-2024. Seules 9 lois avaient été adoptées sans procédure accélérée dont 6 étaient d'application directe et 3 étaient non mises en application.
[3] Source : Secrétariat général du Gouvernement

AVANT-PROPOS

Depuis 1972, le Sénat s'attache à vérifier que les mesures d'application des lois votées par le Parlement sont non seulement publiées, mais le sont aussi dans un délai raisonnable. Décrets et arrêtés sont en effet indispensables à la bonne mise en œuvre de la loi et au respect de la volonté du législateur. Cette mission constitue pour le Sénat un devoir essentiel au sein d'une démocratie moderne.

Comme chaque année, ce bilan a été établi **en lien direct avec les commissions permanentes** chargées du suivi de l'application des lois par l'article 19 *bis* A du Règlement du Sénat ainsi qu'avec leurs rapporteurs respectifs, conformément aux dispositions de l'article 19 *bis* B dudit Règlement.

Ce bilan a également donné lieu à un dialogue nourri avec la secrétaire générale du Gouvernement, Mme Laurence MARION et les services du secrétariat général du Gouvernement (SGG) dans la perspective de l'audition du ministre en charge des relations avec le Parlement, M. Laurent PANIFOUS, qui se tiendra le 30 juin prochain. Cette audition offre chaque année l'opportunité à chaque présidente et président de commission et de groupe ainsi qu'aux sénatrices et sénateurs de relayer leurs inquiétudes concernant les retards de publication des textes réglementaires au regard du délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement à l'issue de la promulgation de la loi concernée.

La rapporteure souhaite en effet rappeler que la mise en application des lois n'est pas une option. Une disposition législative privée de textes d'application est réduite à une simple déclaration d'intention. Contrairement à l'adage du consentement tacite, le silence en matière d'application des lois revient à **contredire l'intention du législateur** et à **annihiler la volonté du Parlement**.

C'est pourquoi la rapporteure a souhaité renforcer le contrôle du Sénat en complétant le traditionnel exercice *a posteriori* **par une approche *a priori* en signalant aux services du SGG, en amont de la publication de son rapport annuel et de l'audition du ministre chargé des relations avec le Parlement, les mesures essentielles ou prioritaires** ne pouvant souffrir de retard de mise en œuvre. Les services ministériels concernés ainsi alertés ont donc été sensibilisés aux enjeux citoyens, économiques, sociaux ou environnementaux et encouragés à publier les mesures d'application dans les plus brefs délais.

PREMIÈRE PARTIE :
SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS

I. LE SUIVI DU « SERVICE APRÈS VOTE » PAR LE SÉNAT : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE

Le Sénat assure le suivi de l'application des lois depuis 1972. Le présent rapport établit **le bilan de l'application des lois adoptées au cours de la session 2023-2024,** c'est-à-dire entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025. Si ce suivi obéit à des règles très précises, **le bilan dressé cette année s'enrichit d'une dimension qualitative** afin de répondre à l'enjeu démocratique qu'il porte.

A. UN EXERCICE DÉMOCRATIQUE STRICTEMENT ENCADRÉ

1. Un exercice encadré dans le temps

Le Conseil d'État a consacré[1] **dès 1962** et réitéré régulièrement depuis[2] **l'obligation pour le Gouvernement de publier les mesures réglementaires d'application des lois dans un délai raisonnable**. Au-delà de ce délai, toute personne intéressée à agir peut saisir la plus haute juridiction administrative[3] afin de lui demander d'enjoindre au Gouvernement de publier les textes en question[4].

Depuis une **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008**, le Gouvernement s'est quant à lui engagé à publier les mesures d'application des lois dans un délai de six mois suivant la promulgation de celles-ci. Cet objectif a été réaffirmé dans la **circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois**.

En conséquence, **le recensement des mesures** d'application des lois adoptées lors de la session 2024-2025 **s'interrompt au 31 mars 2026**.

---

[1] *Conseil d'État, 13 juillet 1962,* Sieur Kevers Pascalis, *n° 45 891 et Conseil d'État, Assemblée, 27 novembre 1964*, Dame Veuve Renard, n° 59 068.

[2] *Comme le souligne régulièrement le Conseil d'État dans ses décisions,* « l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi ». *Ce rappel figure notamment dans la décision n° 459 252 du Conseil d'État du 13 novembre 2023. Cette décision enjoint le Gouvernement à prendre dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, un décret relatif à la chasse prévu par la loi de 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité.*

[3] *Conseil d'État, 28 juillet 2000, n° 204 024, Rec.*

[4] « La seule limite de cette obligation tient au cas où la loi méconnaîtrait un engagement international de la France, notamment le droit de l'Union européenne. Dans un tel cas, le Gouvernement a, au contraire, l'obligation de ne pas appliquer cette loi et, par conséquent, de ne pas prendre les décrets d'application correspondants » *(Conseil d'État, 24 février 1999, Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique, n° 195 354, Rec.).*

2. Un périmètre bien défini sous surveillance des commissions permanentes

a) Une base de données de suivi des lois depuis 1981

Dans le cadre de son suivi, le Sénat répartit les lois adoptées pendant la session en quatre catégories :

– les **lois d'application directe**, pour lesquelles aucune disposition d'application n'est attendue ;

– les **lois applicables**, pour lesquelles l'ensemble des textes réglementaires attendus ont été publiés ;

– les **lois partiellement applicables**, pour lesquelles seule une partie des mesures attendues ont été publiées ;

– et les **lois dont aucune mesure d'application n'a été prise**.

Les textes réglementaires suivis par le Sénat sont :

– les décrets et les arrêtés prévus par une loi ;

– les mesures réglementaires non mentionnées dans la loi, mais nécessaires à son application ;

– et **les mesures différées**, dispositions dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée. Ces mesures peuvent être prises à une date ultérieure à la session examinée.

Le Sénat suit également la publication des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement et nécessaires à sa bonne information.

Ce suivi est effectué par les sept commissions permanentes, qui renseignent une base de données propre au Sénat qui rassemble l'ensemble des lois votées, directement applicables ou non, **depuis juin 1981**, à l'exclusion de celles portant approbation de conventions, traités ou accords internationaux. Celle-ci génère des **statistiques** par session.

Le présent bilan comprend les contributions de chacune des commissions au suivi des lois de la session 2024-2025 et du stock, à l'exception de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et des commissions spéciales qui n'ont examiné aucun texte lors de la session 2024-2025.

b) Le contrôle dynamique et permanent des commissions

Conformément à l'article 19 *bis* A du Règlement du Sénat, les commissions permanentes *« mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence* […] *le suivi de l'application des lois. »* La **révision du Règlement du Sénat du 18 juin 2019** a consacré leur contribution à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois.

Au-delà de l'aspect quantitatif d'établissement de taux d'application et de délais de publication, **la Haute Assemblée veille à assurer un suivi qualitatif** en vérifiant que l'intention du législateur est bien respectée par les mesures réglementaires. Cette activité de contrôle est effectuée tout au long de l'année par chaque commission dans son champ de compétence[1].

Les **rapports d'information des commissions** constituent, dans le cadre de l'examen approfondi d'une thématique particulière, un moyen d'analyser qualitativement l'application des lois votées par le législateur, et, le cas échéant, d'en proposer des évolutions.

Cet aspect qualitatif du contrôle de l'application des lois a été renforcé en 2022. Conformément à l'une des propositions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire dont les conclusions ont été approuvées le 1er décembre 2021 par la Conférence des Présidents, le programme annuel de contrôle de chaque commission doit désormais comporter **l'évaluation de la mise en œuvre d'une loi emblématique** promulguée au cours des dix dernières années. Ce travail prend la forme de **rapports d'information** et peut conduire à l'organisation de débats en séance publique en présence du ministre compétent.

c) Le suivi des résolutions européennes

Le présent rapport comprend par ailleurs la contribution de la commission des affaires européennes sur les suites données aux résolutions européennes du Sénat adoptées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution.

3. Une exigence démocratique

La circulaire du 27 décembre 2022 précédemment mentionnée réaffirme le **rôle central du SGG et des correspondants ministériels** de l'application des lois. Elle insiste sur la nécessité d'une application rapide de la loi, qui répond à « ***une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique*** ».

Elle précise que « *chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une* ***marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens*** ».

---

[1] *Le contrôle spécifique assuré par la commission des finances et la commission des affaires sociales respectivement sur l'exécution des lois de finances et l'application des lois de financement de la sécurité sociale est consacré aux 2. et 3. de l'article 19* bis *A du Règlement du Sénat.*

En effet, même si les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent – ou, en l'absence de précision, le lendemain de leur publication –, certaines de leurs dispositions ne sont toutefois applicables qu'une fois publiées les mesures réglementaires nécessaires à leur mise en œuvre.

La majorité des textes ne sont pas d'application directe. Seules **22 lois sur les 56 adoptées** en 2024-2025 **ne requièrent aucun texte d'application**. Les 34 autres lois adoptées sur la période nécessitaient en revanche 394 mesures d'application pour être pleinement opérationnelles. Il convient de préciser que toutes ces mesures n'ont pas la même valeur. Certains décrets et arrêtés prévus peuvent revêtir un caractère essentiel à la pleine et entière application des lois. C'est pourquoi la rapporteure alerte sur le fait que « *l'absence de parution des décrets nécessaires à l'ouverture de droits crée un sentiment d'incompréhension, de frustration mais aussi une situation d'insécurité juridique pour tous ceux qui attendent impatiemment de bénéficier des nouveaux dispositifs votés par le Parlement* »[1].

Cette incompréhension des citoyens est d'autant plus forte que la médiatisation des projets du Gouvernement a été importante. La volonté de communication de ce dernier, relayée et amplifiée par les réseaux sociaux et les chaînes d'information en continu, peut ainsi susciter un vif mécontentement si elle ne se plie pas à la rigueur de l'application des lois. C'est pourquoi le suivi des textes pris pour l'application de dispositions législatives, exercé de longue date par le Sénat, apparaît, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

B. UN EXERCICE CO-CONSTRUCTIF AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (SGG)

La mise en application d'une loi relève d'un dialogue avec le SGG, que cette loi soit d'origine gouvernementale ou parlementaire. Au cours des derniers mois, ce dialogue s'est intensifié à la demande de votre rapporteure sur **une base trimestrielle**.

Il a porté sur les freins à la mise en application, sur le rapprochement des méthodes statistiques et le signalement des mesures essentielles, nouveau point de communication instauré en 2025. Il aboutit en juin à la publication du rapport annuel relatif à l'application des lois ainsi qu'à l'audition du ministre en charge des relations avec le Parlement.

---

[1] Cf. *Déclaration de Mme Sylvie Vermeillet lors du débat du 11 juin 2025 avec M. Patrick Mignola, ministre en charge des relations avec le Parlement et de Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement, sur le bilan de l'application des lois de la session 2023-2024.*

1. Le circuit normatif, les retards et les abandons

La mise en application des lois ne peut être évaluée sans connaissance du circuit normatif qu'empruntent les textes réglementaires. Comme tout circuit, celui-ci est parsemé de points de contrôle ou d'obstacles entraînant des ralentissements. Parmi les facteurs tendant à freiner la publication d'un texte réglementaire, on compte les **consultations**, les **notifications**, les **contraintes opérationnelles** et les **barrières juridiques**.

a) Les consultations obligatoires

Les consultations ralentissent considérablement la publication de certains textes, en particulier lorsque plusieurs d'entre elles sont requises. Elles rendent alors le délai de six mois prévu pour la publication d'une mesure d'application d'une loi difficile à respecter.

Outre la consultation du Conseil d'État, on dénombre **une dizaine d'institutions et organismes susceptibles d'être consultés** dans le domaine territorial et financier[1], social et professionnel[2], environnemental[3], informatique[4], économique ou technique[5]. Le **principal décret d'application de la loi relative au risque des « PFAS »**[6] n'est ainsi intervenu que le 30 décembre 2025 en raison des nombreuses consultations nécessaires à sa finalisation.

---

[1] *Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est obligatoirement consulté sur l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.*
Le Comité des finances locales (CFL) est consulté sur les mesures réglementaires ayant un impact sur les finances des collectivités.

[2] *Le Conseil supérieur de la fonction publique est consulté sur textes réglementaires concernant le statut des fonctionnaires ou l'organisation des carrières.*
Le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) consulté sur les textes relatifs à la santé et à la sécurité au travail.
Les conseils nationaux tels que le Conseil national de l'ordre des médecins pour des textes touchant à la santé, ou le Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

[3] *Le Conseil national de la transition écologique (CNTE).*

[4] *La CNIL est consultée dès lors qu'un texte réglementaire met en œuvre des traitements de données à caractère personnel pour le compte de l'État.*

[5] *L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) pour les communications électroniques et les postes, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour les décrets relatifs aux marchés de l'électricité et du gaz et l'Autorité de la concurrence.*

[6] *Loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées.*

Des organismes professionnels peuvent être également consultés. Le décret du 24 décembre 2025 tendant au lancement et à l'encadrement de l'expérimentation des **caméras embarquées sur les tramways et transports guidés** prévu par l'article 14 de la loi « Sûreté dans les transports »[1] du 28 avril 2025 a ainsi fait l'objet d'une consultation des opérateurs de transport du 20 mai au 2 juin 2025, puis d'un examen par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 20 juin au 16 octobre 2025 et enfin d'un examen par le Conseil d'État du 7 novembre au 16 décembre 2025.

b) Les notifications exigées par l'Union européenne

Conformément à la directive sur la procédure d'information en matière de réglementations techniques[2], certains dispositifs doivent être notifiés à la Commission européenne. Cette procédure entraîne un *statu quo* retardant la publication du texte réglementaire concerné, **l'adoption définitive dudit texte étant suspendue pendant le délai nécessaire à la Commission pour rendre un avis motivé sur celui-ci**.

Le texte d'application de l'article 28 de la loi du 30 avril 2025 dite « DDADUE »[3] relatif aux **contrôles de l'Autorité de régulation des transports des obligations pesant sur les détenteurs et utilisateurs de données routières** a ainsi été notifié à la Commission européenne le 8 avril 2026, retardant la publication du texte jusqu'au 9 juillet 2026.

On peut également citer le texte d'application de l'article 24 de la loi « Espace numérique » dite « SREN »[4] sur le **filtre anti-arnaque** qui était en période de *statu quo* jusqu'au 9 juin 2026.

c) Les contraintes opérationnelles

Le Gouvernement évoque parfois des contraintes opérationnelles pour justifier les retards pris dans la publication de certaines mesures d'application.

Ainsi, la publication du décret prévu par l'article 57 de la loi « immigration »[5] sur le format et les modalités de transmission des données numériques sur les passagers qu'une entreprise du secteur aérien, maritime ou ferroviaire doit fournir à l'Agence nationale des données de voyage (ANDV) se heurterait à l'absence de traitement informatique permettant la

---

[1] *Décret n° 2025-1310 du 24 décembre 2025 pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports.*

[2] *Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.*

[3] *Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.*

[4] *Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique.*

[5] *Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.*

collecte de ce type de données dans certaines entreprises des secteurs maritime et ferroviaire. En effet, toutes les compagnies (notamment les plus petites ou les compagnies maritimes de ferries) ne disposeraient pas des mêmes infrastructures numériques que les compagnies aériennes.

En outre, la publication du décret serait confrontée à des défis logistiques majeurs pour la collecte des données en amont du voyage ferroviaire ou transmanche tels que la gestion des billets de train achetés à la dernière minute sur des trajets internationaux.

d) L'articulation avec le cadre législatif et réglementaire existant

Plusieurs configurations juridiques peuvent également avoir des conséquences sur le délai de publication d'une mesure d'application.

Tout d'abord, **certains textes d'application peuvent être conditionnés à la mise en œuvre d'une réglementation européenne.** Ainsi, les travaux sur le texte d'application de l'article 33 de la loi « DDADUE »[1] ont été conditionnés à la mise en œuvre par ordonnance du règlement européen du 10 mai 2023[2] chargé de mettre en place le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) de l'UE. La loi DDADUE en a posé les fondations en droit français mais a délégué au Gouvernement le soin de régler les détails techniques par habilitation. L'ordonnance[3] a été publiée en avril 2026, plus d'un an après la promulgation de la loi.

D'autres mises en application ne s'intègrent pas au cadre législatif et réglementaire existant, nécessitant une modification législative du régime en cause. Tel est le cas de la possibilité pour les enseignants-chercheurs en maïeutique d'exercer une activité de soin en parallèle de leur activité de recherche et d'enseignement. Afin de prendre le texte d'application de la loi sur la formation de sage-femme[4], il était nécessaire d'étendre le statut des enseignants de médecine générale à la maïeutique par le biais d'une modification législative du code de l'éducation[5].

Enfin, **la juxtaposition de dispositions législatives** en vigueur relatives à un même sujet peut retarder la publication des mesures d'application afin de permettre au Gouvernement d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif. La mise en application de la loi n° 2025-541 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements[6] doit

---

[1] *Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.*

[2] *Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières*

[3] *Ordonnance n° 2026-326 du 29 avril 2026 portant adaptation du droit français aux textes pris pour l'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023.*

[4] *Loi n° 2023-29 du 25 janvier 2023 visant à faire évoluer la formation de sage-femme.*

[5] Cf. *Article 4.*

[6] Cf. *Article 5.*

ainsi tenir compte des dispositions de la loi n° 2025-1129 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

e) Les abandons de mesures

(1) L'abrogation de la base légale

Certaines mesures réglementaires d'application ne sont jamais publiées suite à l'abrogation de leur base légale. La disposition législative abrogée est parfois réintroduite dans un nouveau texte présentant souvent des différences de champ d'application ou de portée.

(2) L'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne

L**'incompatibilité d'une disposition législative avec le droit de l'Union européenne conduit quant à elle le Gouvernement à abandonner la mesure**.

Certaines dispositions de la loi du 7 juillet 2023 visant **à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne**[1], jugées incompatibles avec le droit de l'Union par la Commission européenne, ont ainsi donné lieu au dépôt d'une nouvelle proposition de loi[2] adoptée définitivement le 31 mars 2026. Elle prévoit « *un nouveau dispositif de majorité numérique, en imposant l'interdiction aux mineurs de 15 ans et non plus aux plateformes, de manière à ce que le texte reste compatible avec le droit européen et en particulier le RSN. Ce texte a été notifié à la Commission européenne, dont la réponse est attendue afin de pouvoir mener à son terme le processus législatif*. »[3]

2. Une convergence des méthodes de comptabilisation avec le SGG

a) Un rapprochement des méthodes de recensement

Depuis le 1er janvier 2024, le SGG contrôle **la parution des arrêtés** sous réserve qu'ils aient été expressément prévus par une disposition législative. Ce suivi par le SGG, qui était auparavant assuré par les ministères compétents, a permis de réduire les délais de publication de ces mesures.

S'agissant du Sénat, il a été décidé, pour la session 2024-2025, de ne plus prendre en compte les mesures différées au-delà du 31 mars 2026 afin de ne pas introduire de biais dans des statistiques qui ne prennent en compte que les mesures prévues.

---

[1] *Loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.*

[2] *Proposition de loi visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux. Texte n° 2610 transmis à l'Assemblée nationale le 1er avril 2026.*

[3] *Intervention en commission de M. Laurent Lafon le 27 mai 2026.*

b) Des divergences d'appréciation demeurent

En dépit de la convergence des méthodes, certaines divergences demeurent quant à l'appréciation de l'effectivité de l'application de certaines lois entre le Sénat et le SGG. Un décret peut en effet être pris en application d'une disposition sans pour autant s'avérer suffisant à traduire l'intention du législateur.

Ainsi, **la commission de la culture affiche un taux d'application de 100 % sur la session alors que les deux décrets**[1] pris en application de la loi contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur[2] **ne couvrent que partiellement les modalités d'application des dispositions législatives concernées**.

La commission des finances est quant à elle parvenue à convaincre le Gouvernement de changer de position sur la mise en application du dispositif de lutte contre la fraude aux montages d'arbitrage de dividendes (« **fraude CumCum** ») en obtenant de haute lutte[3] une modification du Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) relatif à l'application du dispositif aux opérations réalisées sur les marchés réglementés. Les conditions d'application du dispositif voté par le Sénat retenues dans un premier temps par l'administration fiscale conduisaient en effet à vider la portée du dispositif d'une partie de sa substance[4].

C. UN BILAN RENOUVELÉ : DU CONTRÔLE PONCTUEL ET QUANTITATIF À UNE ÉVALUATION DYNAMIQUE ET QUALITATIVE

Chargée du bilan annuel d'application des lois pour la troisième année, votre rapporteure a souhaité mener une réflexion sur les modalités de cet examen afin d'en **renforcer l'efficacité**.

En effet, le Sénat assiste depuis 2018 à une réduction globale et constante du taux d'application moyen des lois qu'il adopte, sans que les

---

[1] *Décret n° 2025-1433 du 29 décembre 2025 relatif à la mission « égalité et diversité » dans les établissements d'enseignement supérieur et décret n° 2026-36 du 29 janvier 2026 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.*

[2] *Loi n° 2025-732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur*

[3] *Le président de la commission des finances, M. Claude RAYNAL a déclaré devant la commission* « En dépit de notre opposition au projet d'instruction fiscale qui nous avait été envoyé, exprimée dans des courriers en date du 31 mars et 17 avril 2025, le Bofip a été publié en l'état. En réponse, le rapporteur général de la commission s'est rendu à Bercy le 19 juin 2025 dans le cadre d'un contrôle sur pièces et sur place. Le 24 juillet 2025, le Gouvernement a finalement annoncé le retrait du point contesté du Bofip relatif à l'application du dispositif aux opérations réalisées sur les marchés réglementés. Cette décision, prise en réponse à notre demande, a rétabli la pleine portée du dispositif adopté en LFI pour 2025. »

[4] *Étaient explicitement du champ d'application du mécanisme anti-abus un certain nombre d'opérations réalisées sur les marchés réglementés.*

alertes lancées à l'occasion de l'examen du bilan annuel d'application des lois soient pleinement suivies d'effet au-delà de l'adoption tardive de quelques mesures d'application. **Les sessions s'enchaînent, le stock des mesures inappliquées augmente**. **Des lois demeurent partiellement applicables alors qu'un nouveau texte est sur le point d'être examiné.**

1. Un bilan ponctuel

Le **caractère ponctuel et quantitatif de l'échange avec la secrétaire générale du Gouvernement et ses services limitait jusqu'ici la portée du bilan d'application des lois et son efficacité.**

En premier lieu, si le suivi de l'application des lois revêt un caractère permanent en raison de la saisie des mesures dans la base du Sénat et des travaux de contrôle des commissions sur la mise en œuvre des lois relevant de leur compétence, **le bilan est annuel**.

Il **porte sur le flux** de mesures d'application des lois adoptées lors de la session n-2/n-1. En conséquence, le stock des mesures non mises en application tend à passer en second plan. Or, le travail parlementaire ne s'arrête pas à la session de promulgation d'une loi. C'est pourquoi certaines commissions abordent la question du stock dans leur contribution.

Par ailleurs**, ce bilan ne donnait lieu à un dialogue avec les services du SGG qu'une fois par an**, dans le cadre de l'établissement du rapport. **Ce temps court d'échange entre avril et juin obère l'efficacité des alertes lancées par le Sénat sur les retards de la mise en application** ou sur ses modalités. **Une alerte *a posteriori*** lancée à la fin de la session n sur la mise en application d'une mesure adoptée lors de la session n-2/n-1 **est démunie de tout effet alors que se profile la nouvelle session parlementaire**.

En second lieu, il convient de rappeler qu'**un taux d'application élevé ne préjuge pas de sa portée réelle**. L'absence de publication d'une ou plusieurs mesures essentielles prévues par une loi la prive de son efficacité. C'est la raison pour laquelle votre rapporteure a souhaité signaler l'an dernier certaines de ces mesures dans son rapport.

En outre, **la complexité du circuit normatif** dans lequel s'inscrit la mise en application **s'accommode mal d'un dialogue annuel**. **Les contraintes juridiques et opérationnelles doivent être portées à la connaissance du Parlement de manière régulière afin non seulement d'en évaluer le bienfondé,** mais également d'envisager les **suites législatives à y apporter**. Les travaux d'information des commissions tirent d'ailleurs souvent les conséquences des freins à l'application des lois en proposant le dépôt d'amendements ou de propositions de loi.

2. Une démarche proactive donc plus qualitative

La nécessité de mettre en œuvre la volonté du législateur comme l'intrication entre travaux de contrôle et travaux législatifs a conduit la rapporteure a souhaité **faire évoluer l'exercice du bilan annuel d'application des lois afin de ne pas cantonner le rôle du Sénat à celui d'un « censeur comptable annuel »**.

En conséquence, votre rapporteure a renforcé ses échanges avec le ministre en charge des relations avec le Parlement, M. Laurent Panifous et la secrétaire générale du Gouvernement, Mme Laurence Marion. Ces échanges réguliers ont notamment porté sur le fonctionnement et l'efficacité du circuit normatif, y compris le problème de caducité de certaines lois ou de surtransposition des directives dont l'impact indirect sur l'activité réglementaire est réel.

Elle en a conclu la nécessité pour le Sénat d'adopter une **approche plus globale, dynamique et qualitative du bilan annuel de l'application des lois**.

Cette nouvelle approche conduit à renforcer le suivi :

– d'une part, des **lois partiellement applicables au-delà du bilan annuel** de la session de leur adoption ;

– et d'autre part, des **mesures essentielles** des lois de la session examinée.

L**a démarche *a posteriori* d'évaluation des taux d'application** est ainsi complétée **par une approche *a priori* qualitative d'identification des mesures prioritaires**, signalées en amont du bilan de juin afin d'en accélérer la parution.

Quant au **suivi du stock des lois partiellement applicables les plus importantes, eu égard à leurs enjeux ou actualité**, il tend à **lutter soit contre l'oubli de certaines mesures** qui ne seront jamais appliquées, soit contre **l'effet « boule de neige » du cumul des mesures inapplicables** qui freine la parution des mesures des lois les plus récentes. Les rapports d'information des commissions permanentes qui dressent des bilans d'application des lois relevant de leur compétence remplissent cette mission.

II. LES MESURES ESSENTIELLES ET LE STOCK SOUS SURVEILLANCE

Au-delà des données quantitatives de taux d'application et de délais de publication, examinés en parties III et IV du présent rapport, votre rapporteure souhaite mettre en exergue **les différents enjeux associés aux défauts d'application de certaines mesures jugées comme essentielles et prioritaires**.

Le signalement de ces mesures au SGG a été précédé de leur identification par votre rapporteure et l'ensemble des commissions dans **un stock de lois adoptées depuis 2014** et portant sur **841 mesures en attente de publication**.

Sur 184 mesures en souffrance jugées essentielles ainsi retenues, l**e Gouvernement en a publié 69 entre janvier et juin**. Plus du tiers des mesures ainsi signalées ont pu donc être traitées grâce à la synergie établie entre le Sénat et le SGG.

A. UN OBJECTIF COMMUN : LA PUBLICATION DES MESURES ESSENTIELLES DE LA SESSION

En fin d'année 2025 et début d'année 2026, le service de la législation et de la qualité du droit du SGG a été informé des mesures en souffrance considérées comme prioritaires par le Sénat.

En effet, **une démarche proactive et co-constructive** concernant **les mesures à publier prioritairement** est apparue **plus efficace qu'une réprobation tardive d'une absence de publication lors de l'audition du ministre chargé des relations avec le Parlement.** C'est pourquoi votre rapporteure a en effet jugé nécessaire que cette alerte sur le caractère essentiel de certaines mesures soit portée à la connaissance des différents services ministériels par le SGG lors des réunions interministérielles (RIM) ou des comités interministériels d'application des lois (CIAL) précédant la fin de session.

1. Le constat : une certaine accélération des publications

Certaines des alertes du Sénat sur le caractère prioritaire des mesures ont été suivies d'effets, en particulier dans le domaine de la santé, de l'écologie et de la revitalisation de la démocratie.

a) La santé

(1) La prise en charge de la sclérose

Parmi les mesures essentielles signalées auprès du SGG, votre rapporteure se félicite de **la parution de l'arrêté d'application**[1] de la loi du 17 février 2025 pour améliorer **la prise en charge de la sclérose**[2].

---

[1] *Arrêté du 5 février 2026 relatif à la liste des pathologies d'évolution rapide et causant des handicaps sévères et irréversibles visée à l'article L. 146-7-1 du code de l'action sociale et des familles).*

[2] *Loi n° 2025-138 du 17 février 2025 pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves.*

Celui-ci inscrit la **sclérose latérale amyotrophique**, dite maladie de Charcot (SLA), dans la liste des pathologies d'évolution rapide et causant des handicaps sévères et irréversibles[1]. Il constitue une **première étape importante,** mais **limitée aux patients atteints de SLA**. S'agissant des autres maladies neuro-évolutives graves visées par la loi, les dispositions restent inapplicables dans l'attente d'un arrêté complet, dont la publication est attendue courant 2026.

(2) Le registre national des cancers

L'unique mesure attendue pour la loi prévoyant la mise en place d'un registre du cancer[2] a été publiée le 26 décembre 2025[3], dans le délai de six mois. Très attendue par la communauté médicale et scientifique, la création d'un traitement automatisé des données à caractère personnel intitulé **« registre national des cancers »** (RNC) constitue une avancée majeure dans la stratégie de santé publique de lutte contre le cancer du sein. Jusqu'à présent, la surveillance reposait sur un réseau de registres locaux, départementaux ou régionaux, ne couvrant que 20 % à 25 % de la population.

(3) La lutte contre les PFAS

La **loi du 27 février 2025 relative au risque des PFAS** (substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées)[4], signalée comme prioritaire a fait l'objet d'une mise en application à hauteur de 83 % au 31 mars 2026. M. Jean-François LONGEOT, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a salué les avancées ainsi réalisées. « *Ce texte permet désormais* ***l'interdiction progressive des PFAS dans certains produits*** *de consommation courante, comme les cosmétiques, les textiles ou encore les farts de ski. Les décrets publiés à la fin de l'année 2025 ont précisé les seuils applicables ainsi que les exemptions éventuelles, permettant une entrée en vigueur effective du dispositif.*

La surveillance sanitaire a également été renforcée*, notamment grâce à l'intégration du contrôle des PFAS dans les analyses de qualité de l'eau potable. C'était une attente forte du Parlement et un enjeu majeur de santé publique. Enfin, une* ***trajectoire nationale de réduction des rejets aqueux de PFAS par les installations industrielles a été fixée****, avec un objectif clair : tendre vers la fin des rejets d'ici 2030* »[5].

---

[1] *Il permet l'entrée en vigueur de la procédure dérogatoire et accélérée devant les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) prévue par la loi.*

[2] *Loi n° 2025-596 du 30 juin 2025 visant à mettre en place un registre national des cancers.*

[3] *Décret n° 2025-1366 du 26 décembre 2025 portant création du traitement dénommé « registre national des cancers » prévu à l'article L. 1415-2-1 du code de la santé publique.*

[4] *Loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées.*

[5] *Intervention du 27 mai 2026 de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement et du développement durable sur le bilan annuel d'application des lois.*

Toutefois, la commission et votre rapporteure demeurent vigilantes sur la publication de la liste des PFAS assujettis à la redevance « Pollueur-Payeur »[1]. Le pollueur doit contribuer au financement de la dépollution. L'enjeu est majeur, car il existe entre 4 000 et 12 000 catégories de PFAS. La publication du texte a été reportée au 1er septembre 2026.

b) Le renforcement de l'action publique

(1) La lutte contre le frelon asiatique

Le décret d'application de l'unique article de la loi visant à endiguer **la prolifération du frelon asiatique**[2], signalé par votre rapporteure comme essentiel pour protéger les pollinisateurs et la filière apicole, a été finalement publié en décembre 2025[3]. Il vise à mettre fin à la désorganisation des initiatives de lutte contre le frelon en prévoyant les modalités des plans départementaux.

(2) La lutte contre la fraude bancaire

Face à l'explosion de la fraude bancaire[4], dont le coût est estimé à 1,2 milliard d'euros[5], la **mise en œuvre du Fichier national des comptes signalés pour risque de fraud**e (FNC-RF) prévu par la loi contre la fraude bancaire était très attendue[6]. Les arrêtés d'application du 24 avril 2026 le rendent pleinement opérationnel[7].

(3) L'assouplissement de la gestion de l'eau et de l'assainissement

La loi du 11 avril 2025[8] poursuit des objectifs concrets dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'assainissement en donnant plus de liberté et de flexibilité aux communes dans l'organisation de leurs services publics.

---

[1] Cf. *Article 4 de la loi.*

[2] *Loi n° 2025-237 du 14 mars 2025 visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole.*

[3] *Décret n° 2025-1377 du 29 décembre 2025 précisant les modalités d'adoption du plan national et des plans départementaux de lutte contre le frelon asiatique à pattes jaunes.*

[4] *Faux conseillers bancaires, fraudes au virement, etc.*

[5] *Source : Observatoire de la sécurité des moyens de paiement (OSMP).*

[6] *Loi n° 2025-1058 du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire*

[7] Cf. *Arrêté du 24 avril 2026 définissant les modalités techniques de fonctionnement du fichier mentionné à l'article L. 521-6-1 du code monétaire et financier et Arrêté du 24 avril 2026 relatif aux tarifs du fichier mentionné à l'article L. 521-6-1 du code monétaire et financier.*

[8] *Loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement »*

Les deux décrets prévus par cette loi ont été publiés le 12 février 2026[1]. Ils organisent l'encadrement des délégations de compétences portant sur l'eau, l'assainissement des eaux usées, ainsi que sur la gestion des eaux pluviales urbaines, entre l'intercommunalité et l'une de ses communes membres ou un syndicat.

c) La revitalisation de la démocratie

(1) La commission consultative sur les projets de modification des limites territoriales communales

La seconde mesure d'application de la loi qui a généralisé **le scrutin de liste paritaire aux élections municipales**[2] a été publiée en février 2026[3]. Cette mesure est essentielle, car elle tend à éviter la paralysie des procédures en cas de fusion, scission, ou échange de parcelles avec une commune voisine. En effet, elle prévoit un régime dérogatoire de désignation des membres de la commission consultative sur les projets de modification des limites territoriales communales. Ceux-ci étaient élus selon les mêmes modalités que les conseillers municipaux. En l'espèce, le décret maintient l'ancien système du scrutin majoritaire plurinominal des petites communes pour les règles de désignation des membres de la commission.

(2) Le statut de l'élu local

Ayant établi un contact trimestriel avec le SGG, dès décembre 2025, et dans la volonté d'alerter le SGG le plus en amont possible sur la mise en application de lois considérées comme prioritaires, votre rapporteure a porté à sa connaissance **le texte sur le statut de l'élu local**[4] bien que ne relevant pas de la session examinée dans le présent rapport.

Elle se félicite de la publication dans un délai inférieur à 6 mois du décret d'application du 15 mai 2026[5] sur la revalorisation et l'encadrement des indemnités de fonction des exécutifs intercommunaux[6]. Cette disposition a pour objectif d'enrayer le mouvement de démissions des élus en reconnaissant la charge de travail réelle effectuée en intercommunalité.

---

[1] Cf. *Décret n° 2026-81 du 12 février 2026 portant définition des modalités de mise en œuvre de la convention de délégation prévue à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales et Décret n° 2026-81 du 12 février 2026 portant définition des modalités de mise en œuvre de la convention de délégation prévue à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.*

[2] *Loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.*

[3] *Décret n° 2026-116 du 20 février 2026 relatif aux modalités de désignation des membres de la commission prévue à l'article L. 2112-3 du code général des collectivités territoriales.*

[4] *Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.*

[5] *Décret n° 2026-380 du 15 mai 2026 pris pour l'application des articles 3, 9 et 40 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.*

[6] Cf. *Article 3.*

Elle espère que la disposition sur l'octroi d'**un trimestre de retraite supplémentaire par mandat complet exercé**, dans la limite maximale de trois trimestres au total sur une carrière,[1] sera publiée rapidement. Ce décret doit cependant être suivi de la publication de trois autres mesures concernant **les modalités de mises en œuvre des autorisations d'absence[2]** donnée par un employeur pour réalisation des missions locales de son employé, la création du **label « Employeur partenaire de la démocratie locale[3] »** ainsi que **la revalorisation et l'allongement de l'allocation** (ADFM)[4]. L'ensemble de ces textes d'application tendent à encourager l'engagement dans la vie politique locale des territoires.

2. Des mesures prioritaires toujours en attente

Si certaines des mesures identifiées par la rapporteure comme prioritaires ont bien été publiées, d'autres demeurent toujours en attente de publication.

a) La protection des personnes : l'impérieuse nécessité de mise en application des outils de lutte contre le narcotrafic et la fraude aux aides publiques

(1) La lutte contre le narcotrafic

Le constat de la commission d'enquête sénatoriale sur le narcotrafic est alarmant et sans appel dans ce domaine : « ***Submersion*** *: […] Avec l'explosion simultanée de l'offre et de la demande, plus aucun territoire, plus aucune catégorie sociale ne sont épargnés* »[5]. C'est pourquoi, votre rapporteure a attiré très amont du présent bilan l'attention du Gouvernement sur la mise en application de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic[6], adoptée à l'initiative des parlementaires MM. Étienne Blanc et Jérôme Durain.

Son **taux d'application** au 31 mars 2026 n'est que de **30 %**, **fragilisant les procédures et privant les enquêteurs des nouveaux outils**. Si 47 des 64 articles de la loi sont d'application directe, 17 articles prévoient 27 mesures dont **huit seulement ont été prises**, notamment la désignation de la direction nationale de la police judiciaire comme cheffe de file de lutte contre la

[1] Cf. *Article 5. Un décret en conseil d'État doit déterminer le régime de retraite compétent pour valider et prendre en charge ces trimestres gratuits. En effet, un grand nombre d'élus locaux mènent une carrière professionnelle en parallèle de leur mandat et cotisent donc à différents régimes de base. L'objet du décret est de fixer les modalités de la coordination entre ces différents régimes pour identifier le régime qui inscrira ces trimestres de majoration sur le compte de l'assuré et en supportera la charge financière.*

[2] Cf. *Article 15.*

[3] Cf. *Article 17.*

[4] Cf. *Article 40.*

[5] *Rapport n° 588 (2023-2024) du 7 mai 2024 fait au nom de la commission d'enquête, sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier de M. Étienne Blanc.*

[6] *Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.*

criminalité organisée[1], la mise en place du Parquet national anticriminalité organisée (PNACO)[2], la création des Quartiers de lutte contre la criminalité organisée (QLCO)[3]. Le texte d'application créant le statut de collaborateur de justice signalé le 11 février 2026 au SGG a été pris le 31 mars 2026[4].

En revanche, l**e dispositif d'anonymisation** des enquêteurs[5], des interprètes, du personnel pénitentiaire et des agents de la protection judiciaire de la jeunesse[6] est particulièrement attendu pour éviter tout risque de représailles. La **disposition prévoyant un véritable statut de** l'informateur et les modalités de l'infiltration civile » **n'a toujours pas été mise en œuvre.** Les conditions d'accès par des agents des douanes spécialement habilités, à certaines données d'identification et de traçabilité des flux internationaux ne sont toujours pas publiées.[7] Est également attendue la liste des services de police, de gendarmerie et des douanes judiciaires pouvant utiliser **les techniques spéciales d'enquête en matière de criminalité organisée**[8].

Quant à la **lutte contre le blanchiment** issu du narcotrafic, sont toujours attendus les textes d'application sur les rapports de radiation d'office d'entreprises suspectées de blanchiment[9] ainsi que sur la formation obligatoire de lutte contre le blanchiment d'argent pour les professions réglementées[10].

Est également préjudiciable le retard pris dans la publication des textes réglementaires concernant **la sécurisation des zones portuaires**[11], les modalités de leur vidéosurveillance[12] ou du contrôle de leurs personnels avec les enquêtes administratives de criblage[13] ou encore l'encadrement du trafic des navires de plaisance avec le recueil des données relatives à la vérification de l'identité des passagers et personnels navigants par les autorités portuaires[14].

---

[1] *Décret n° 2025-935 du 8 septembre 2025 portant désignation de la direction nationale de la police judiciaire en qualité de cheffe de file de la lutte contre la criminalité organisée.*
[2] *Décret n° 2025-1330 du 26 décembre 2025 fixant les modalités d'application des articles 706-75-3 et 706-75-4 du code de procédure pénale issus de l'article 30 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.*
[3] *Décret n° 2025-620 du 8 juillet 2025 relatif aux quartiers de lutte contre la criminalité organisée, à l'anonymat des personnels de l'administration pénitentiaire et modifiant le code pénitentiaire.*
[4] *Décret n° 2026-224 du 30 mars 2026 relatif au statut de collaborateur de justice et à la protection des personnes mentionnées aux articles 706-62-2 et 706-63-1 du code de procédure pénale.*
[5] Cf. *Article 33.*
[6] Cf. *Article 35.*
[7] Cf. *Article 6.*
[8] Cf. *Article 33.*
[9] Cf. *Article 4, V, 9°. Un décret doit fixer les conditions dans lesquelles la radiation d'office d'une entreprise suspecte, portée à la connaissance du registre national des entreprises et du ministère public, fait l'objet d'un rapport formalisé.*
[10] Cf. *Article 4, V, 7°.*
[11] Cf. *Article 14.*
[12] Cf. *article 54.*
[13] Cf. *article 54.*
[14] Cf. *article 14.*

En matière de lutte contre le trafic en ligne et **l'utilisation massive des cartes SIM anonymes** par les réseaux criminels, est attendu un décret en Conseil d'État sur la vérification de l'identité civile par les opérateurs télécoms des acheteurs de cartes SIM prépayées[1].

Au total, 19 mesures étaient attendues au 31 mars 2026. Aux interrogations de votre rapporteure sur les causes de leur absence de publication, le SGG invoque notamment :

– **l'examen du texte réglementaire** par la CNIL, dont le délai incompressible est de trois mois, en matière de protection des données[2] ;

– les procédures de concertation[3] ;

– une harmonisation et adaptation des procédures en cas de mesures innovantes[4] ;

– et le traitement des « *enjeux opérationnels complexes* »[5]

(2) La lutte contre les fraudes aux aides publiques

La loi du 30 juin 2025 de lutte contre les fraudes aux aides publiques[6] tend à sécuriser les finances publiques et à protéger les citoyens, en ciblant particulièrement les secteurs fortement touchés par les escroqueries et les abus de confiance, en particulier dans les secteurs énergétiques et de la formation professionnelle. **Au 31 mars 2026, son taux d'application n'était que de 61 %**.

Parmi les 9 textes d'application toujours attendus sur les 23 initialement prévues, votre rapporteure regrette que certaines des mesures de sécurisation des **Certificats d'économies d'énergie** (CEE) ne soient toujours pas publiées[7]. Le marché des CEE est estimé entre **4 à 5 milliards**

---

[1] Cf. *article 29.*

[2] *L'intervention de la CNIL concerne en particulier :*
– l'accès, par des agents des douanes spécialement habilités, à certaines données d'identification et de traçabilité des flux internationaux (article 6) ;
– la vérification de l'identité civile par les vendeurs de cartes SIM prépayées (article 29)
– les caméras embarquées pour les opérations de transfèrement et d'extraction (article 60)

[3] *La concertation concerne en particulier :*
– le contrôle des navires de plaisance (article 14) ;
– le criblage dans les ports (article 54).

[4] *Cette harmonisation est nécessaire, selon le SGG, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 46 sur l'évaluation collégiale du recours aux informateurs ou l'infiltration civile.*

[5] *Réponse du SGG aux interrogations de votre rapporteure. L'illustration de tels enjeux est le dispositif d'anonymisation des interprètes, du personnel pénitentiaire et des agents de la protection judiciaire de la jeunesse (article 35) et le dispositif de criblage dans les ports qui réorganise toute la chaîne de sécurité portuaire (article 54).*

[6] *Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.*

[7] *Votre rapporteure fait référence au e du 8° du I de l'article 28 de la loi. Les entreprises qui cèdent ou demandent des CEE ont l'obligation légale de déployer des mécanismes internes pour détecter si les certificats qu'elles manipulent proviennent d'une obtention frauduleuse. Le décret d'application détermine à partir de quel seuil ou de quels manquements techniques et organisationnels le système anti-fraude d'un opérateur est jugé insuffisant ou lacunaire.*

d'euros par an[1], financé par les fournisseurs d'énergie. Selon les données de Tracfin, la part de la fraude et des détournements sur ce dispositif est estimée à **plusieurs centaines de millions d'euros chaque année**.

b) Les traitements, un enjeu de santé citoyen prioritaire

(1) La prise en charge du traitement du cancer du sein

Votre rapporteure déplore qu'aucune **des cinq mesures prévues** de la loi **du 5 février 2025** visant à améliorer **la prise en charge du traitement du cancer du sein**[2] n'ait été prise. Ce texte tend pourtant à réduire le reste à charge financier de millier de patientes qui peut s'élever à plus d'un millier d'euros[3] par personne.

L'enjeu est considérable non seulement en termes de population concernée, mais en termes de soutien à la reconstruction face à la maladie. **Les textes réglementaires doivent organiser les modalités d'application du remboursement intégral de certains dispositifs**. Le texte prévoit également la mise en place d'un forfait de financement des soins de support liés aux séances d'activité physique adaptée (APA), au suivi nutritionnel ou psychologique[4].

(2) La prévention des ruptures de médicaments

Votre rapporteure regrette également les carences de publication de certains textes réglementaires relatifs à la **gestion et prise en charge des médicaments**. Ainsi, certains textes d'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025[5] en matière de **suivi en temps réel des stocks de médicaments pour prévenir les pénuries** n'ont pas été publiés.

Est particulièrement attendu **le texte sur les modalités d'interconnexion des logiciels de gestion des pharmacies et grossistes pour indiquer l'état de leurs stocks**[6]. Cette mesure concerne potentiellement chaque Français, tant les ruptures de stock de médicaments se généralisent. Plus d'un Français sur trois a déjà été confronté à une pénurie ou à un problème de disponibilité lors de la présentation d'une ordonnance en pharmacie, notamment pour des antibiotiques, des corticoïdes ou des traitements cardiovasculaires[7].

---

[1] *Source : ministère de la Transition écologique.*
[2] *Loi n° 2025-106 du 5 février 2025 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie.*
[3] *Source : Ligue contre le cancer.*
[4] Cf. *Article 3.*
[5] Cf. *Article 76 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale*
[6] Cf. *Article 76 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale.*
[7] *Source : France Assos Santé.*

c) Une nouvelle orientation agricole

Seul un peu plus d'un tiers des mesures d'application de la loi du 24 mars 2025 pour la souveraineté alimentaire[1] **ont été publiées**. Parmi les 14 mesures sur 21 toujours attendues, figure celle qui vise à **lutter contre la désertification vétérinaire**. Il s'agit du texte d'application concernant la formation et la profession de vétérinaire, notamment en milieu rural.

Le volet sur la protection des haies[2] est également très attendu, car il réécrit le cadre juridique applicable aux haies dans le code de l'environnement, unifiant les diverses réglementations. Or, le décret d'application doit acter l'entrée en vigueur effective de cette procédure simplifiée qui remplace la multiplicité des démarches antérieures en cas de destruction ou de déplacement de haies.

Enfin, faute de mesure d'application, **la reconnaissance des étangs piscicoles comme des outils de production de la souveraineté alimentaire qui génèrent des services écosystémiques demeure inopérationnelle**[3]. L'arrêté d'application du ministre de l'Agriculture a pour objet de fixer les conditions et les critères techniques d'attribution du « soutien spécifique » promis par la loi à ces structures.

d) La couverture assurantielle des permanences électorales des candidats

Au titre des lois emblématiques, le Président du Sénat, M. Gérard Larcher et votre rapporteure ont alerté les services du SGG sur l'absence de mise en application de la disposition de la loi du 21 mars 2024 sur la **protection des élus locaux**[4] visant à **pallier les refus d'assurer les locaux et biens meubles d'une permanence électorale**. En cas de deux refus, le candidat peut saisir le bureau central de tarification (BCT) pour fixer le montant de la prime[5]. L'enjeu de la mise en application de cette mesure est principalement démocratique. Confrontés au risque de vandalisme des permanences électorales, des candidats aux élections peuvent renoncer à se présenter à une élection, faute de pouvoir assurer leur permanence électorale.

---

[1] *Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture.*

[2] Cf. *Article 37.*

[3] Cf. *Article 49.*

[4] Cf. *Article 11 de loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.*

[5] *Une entreprise d'assurance qui maintiendrait son refus est réputée ne pas respecter la réglementation en vigueur, conduisant à l'application de sanctions.*

Or le décret en Conseil d'État n'est pas paru pour raison d'incompatibilité avec la directive européenne « Solvabilité II »[1], pour non-conformité à la liberté tarifaire[2] ainsi qu'à la liberté d'établissement[3] des entreprises d'assurance. En effet, le tarif étant fixé par le BCT, il échappe à la décision de l'entreprise d'assurance. En outre, selon le Gouvernement, le dispositif est susceptible de créer d'importantes charges financières et organisationnelles supplémentaires pour ces entreprises. Sans nier le caractère d'intérêt général de la mesure, la direction générale du Trésor, ayant expertisé la mesure, invoque l'inconventionnalité sur la base d'une atteinte disproportionnée[4] à ces libertés.

Cette analyse est néanmoins contredite par l'examen du dispositif par la commission des lois du Sénat. D'une part, le libre exercice d'un mandat électif et la liberté de candidature sont protégés constitutionnellement. D'autre part, selon la commission, leur mise en œuvre ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté tarifaire[5].

Interrogé par votre rapporteure, le ministre chargé des relations avec le Parlement **a indiqué réfléchir à des solutions alternatives pour faciliter l'assurabilité des permanences d'élus**, telles qu'ajouter une mission supplémentaire à CollectivAssur sur le volet de l'assurabilité des permanences. Une autre solution consisterait à « *encourager les assurances collectives, par exemple au niveau des partis ou des associations d'élus* »[6]. Ces pistes devraient être examinées prochainement lors de réunions interministérielles.

B. UN STOCK SOUS SURVEILLANCE

Les travaux de contrôle de mise en œuvre de l'application des lois ne sauraient porter sur une seule session. Ils concernent l'ensemble des textes du stock de lois.

Dans cette optique, certaines lois adoptées à l'occasion des sessions précédentes ont donc fait l'objet de **rapports d'information des commissions permanentes** ou donné lieu à un **signalement de votre rapporteure auprès du SGG pour une mise en application des dispositions laissées en déshérence**.

---

[1] *Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II).*

[2] Cf. *Article 21.2 de la directive.*

[3] Cf. *Articles 49 et 56 de la directive.*

[4] *En effet, en l'espèce, la mesure viserait à faire intervenir le BCT dans une hypothèse d'assurances non obligatoires alors que l'intervention du BCT constitue une procédure exceptionnelle réservée uniquement à certaines hypothèses d'assurances obligatoires.*

[5] *Selon la commission, la* « dérogation n'est pas différente de celle qu'autorise déjà le code des assurances pour tous les types d'assurances obligatoires, comme l'assurance location ».

[6] *Courrier du ministre en charge des relations avec le Parlement.*

1. Une vigilance accrue sur les mesures essentielles du stock

Tout en conservant le cadre de recensement des mesures adoptées entre le 1er octobre de l'année n-2 au 31 mars de l'année n, **votre rapporteure a établi une liste de 31 lois importantes et partiellement applicables depuis la session 2014-2015.**

Tout d'abord, elle se félicite que la mesure d'application de la **bonification de trimestres de retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires**, votée en avril 2023[1], ait été enfin publiée[2]. Cette disposition qui a pour objet de valoriser leur engagement en leur accordant des trimestres de retraite supplémentaires est issue d'un amendement déposé au Sénat par Mme Nathalie Delattre.

En revanche, sont toujours attendues les mesures suivantes, soulevant en particulier des **enjeux de sécurité publique, de santé, de souveraineté et de revitalisation de la vie démocratique**.

a) La protection des personnes et la sécurité publique

(1) La sécurisation de l'espace numérique

La **loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique[3]** (dite **loi SREN**) vise à lutter contre les tentatives d'accès frauduleux et malveillants aux données personnelles, le cyberharcèlement, la cyberpédopornographie, la désinformation et les ingérences étrangères. Elle transpose également deux règlements européens, le *Digital Services Act* (DSA), et le *Digital Markets Act* (DMA).

Deux ans après la promulgation de la loi, le taux d'application est de 81 %. La quasi-totalité des mesures d'application des articles relatifs à l'encadrement de l'accès à la pornographie, à l'informatique en nuage, à la protection des données ou aux objets numériques monétisables a été publiée.

Votre rapporteure se félicite de la publication du décret[4] sur la souveraineté du stockage des données de l'État sur le *cloud* (informatique en nuage)[5]. Ce décret fixe la liste des organismes publics soumis à des obligations strictes de souveraineté numérique et précise **les critères de sécurité applicables aux services de c*loud* privés** qu'ils utilisent. Cette mesure porte un enjeu autant financier et commercial que juridique.

---

[1] Cf. *Article 24 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*

[2] *Décret n° 2026-18 du 20 janvier 2026 portant diverses mesures relatives aux sapeurs-pompiers volontaires et aux sapeurs-pompiers professionnels.*

[3] *Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique.*

[4] *Décret n° 2026-272 du 14 avril 2026 relatif à la protection des données d'une sensibilité particulière des administrations, opérateurs et groupements d'intérêt public de l'État traitées par un service d'informatique en nuage fourni par un prestataire privé.*

[5] Cf. *Article 31.*

En effet, une telle mesure fait obstacle aux puissances étrangères d'ordonner la saisie ou l'analyse de données étatiques ou de santé françaises sensibles.

Le signalement de la mesure sur **l'hébergement de données de santé à caractère personnel**[1], le 11 février 2026, a été suivi d'une prompte publication le 24 mars 2026[2]. Elle permet notamment de **sécuriser le stockage des données médicales face aux risques d'ingérences étrangères**, en posant une règle claire : le stockage numérique des données de santé doit être mis en œuvre **exclusivement sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE)**.

Toutefois, **cinq dispositions attendent toujours un texte d'application**.

Ainsi, si le décret-cadre structurant l'ensemble de l'expérimentation des Jeux à **objets numériques monétisables**[3] a finalement été publié le 4 février 2026[4], il n'a pas intégré le mécanisme procédural d'exception lié au secret des affaires devant la commission des sanctions de l'autorité nationale des jeux (ANJ), qui nécessite un texte spécifique[5]. En l'absence de ce texte, la commission doit s'appuyer sur les règles de droit commun de la procédure administrative et le secret professionnel classique pour mener ses instructions.

On relève également l'absence de mise en œuvre du **filtre de cybersécurité contre les sites malveillants** et les risques de tentatives d'escroquerie, d'usurpation d'identité, de piratage ou d'hameçonnage[6]. **La fermeture des sites d'hameçonnage ne peut être obtenue aujourd'hui que par recours aux procédures judiciaires classiques**. Cette mesure représente un enjeu considérable de sécurité publique face au fléau des escroqueries de masse. Le décret en Conseil d'État doit être pris après avis de la CNIL.

(2) La réserve opérationnelle douanière

Parmi les 114 mesures attendues par la commission des finances, figure celle de la mise en œuvre de la réserve opérationnelle douanière.

---

[1] Cf. *2° du I de l'article 32.*

[2] *Décret n° 2026-209 du 24 mars 2026 portant modification de certaines dispositions du code de la santé publique relatives à l'hébergement de données de santé à caractère personnel.*

[3] Cf. *Articles 40 et 41.*

[4] *Décret n° 2026-60 du 4 février 2026 relatif à l'expérimentation des jeux à objets numériques monétisables. Il a prévu le lancement des régimes de déclaration, les garde-fous contre l'addiction et le suivi de la* blockchain.

[5] Cf. *D du XXIV de l'article 41. Un décret est donc toujours en attente pour fixer précisément les protocoles de protection et d'occultation des pièces confidentielles lorsque cette commission auditionne un tiers.*

[6] Cf. *Article 24.*

Plus de deux après la promulgation de **la loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces**[1], la création de cette réserve opérationnelle douanière[2] n'est toujours pas opérationnelle.

À l'instar des réservistes de la police ou de la gendarmerie, ces renforts ponctuels de personnels réservistes tendent à permettre de faire face aux crises et pics d'activité dans un contexte de nombreux départs à la retraite. Face au développement exponentiel de la cybercriminalité, rendre plus « agile » la Douane en ayant la capacité de la renforcer à la demande avec des experts, représente un atout considérable qui, une fois de plus, ne peut souffrir de retard dans sa mise en œuvre[3].

Le décret en Conseil d'État est prévu à la fin de l'année[4] et sera visé sous les articles du nouveau code des douanes, à la suite de sa refonte et recodification[5] (articles L. 132-1 et suivants du nouveau code des douanes.) Ayant fait l'objet d'importantes négociations techniques et syndicales, le retard de publication du décret est notamment imputé aux questions opérationnelles de formation et de port d'armes ainsi qu'aux questions d'indemnisation.

(3) L'exploitation commerciale de l'image des enfants

S'agissant de **l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne**[6], la loi du 19 octobre 2020 vise à combler un vide juridique en étendant les protections des enfants du spectacle (cinéma, mode, publicité) aux enfants influenceurs, youtubeurs ou créateurs de contenus sur les réseaux sociaux.

Or, le président de la commission de la culture, M. Laurent Lafon, déplore **l'absence de publication du décret en Conseil d'État « *qui rend inopérant l'essentiel de la loi* »**[7]. Le décret attendu porte sur les seuils de durée et le nombre de contenus déclenchant l'autorisation préalable.

---

[1] *Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.*

[2] Cf. *Article 8.*

[3] *Le décret en Conseil d'État doit établir les conditions d'accès et de recrutement, les formations et habilitations, la gestion des contrats et l'indemnisation.*

[4] *Source : audition du 25 mars 2026 du directeur général des douanes et droits indirects devant la commission des finances.*

[5] *Ordonnance n° 2026-265 du 8 avril 2026 portant partie législative du code des douanes. Elle est entrée en vigueur le 1er mai 2026.*

[6] *Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne.*

7 « L'application de cette loi doit en effet faire l'objet d'une mesure réglementaire qui n'a toujours pas été prise. Il s'agit du décret en Conseil d'État prévu à l'article 3, qui fixe le seuil de durée cumulée ou de nombre des contenus au-dessus duquel la diffusion de l'image d'un enfant de moins de seize ans sur un service de plateforme de partage de vidéos, lorsque l'enfant en est le sujet principal, est soumise à une déclaration auprès de l'autorité compétente par ses représentants légaux ». Intervention de M. Laurent Lafon en commission.

b) La santé

(1) La prise en charge dérogatoire des médicaments en fin d'accès précoce

Le précédent rapport soulignait l'absence de mise en application de certaines dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024[1] relatives à la **prise en charge dérogatoire des médicaments en fin d'accès précoce.** Celles-ci visent à **éviter toute rupture de traitement pour les patients**. En effet, la loi a créé de nouvelles voies de prise en charge financière post-accès précoce, lorsqu'un médicament innovant sort du dispositif d'Accès précoce (AAP) et que les autorités manquent de données pour l'inscrire définitivement sur la liste des médicaments remboursés[2].

Force est de constater que **la prise en charge financière transitoire par l'Assurance Maladie n'est pas opérationnelle au 31 mars 2026**[3]. Sa publication a été suspendue à l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, notamment dans le cadre de la refonte de la prise en compte du dispositif d'Amélioration du service médical rendu (ASMR) de niveau V.

(2) La reconnaissance des agents publics proches aidants

Le décret en Conseil d'État tendant à favoriser **la reconnaissance des agents publics, proches aidants,** prévue en 2019[4] **a vu sa base légale abrogée** par la loi du 15 novembre 2024 visant à améliorer l'accompagnement des personnes présentant des troubles du neurodéveloppement et à favoriser le répit des proches aidants[5].

On ne peut que déplorer qu'entre 2019 et 2024, aucune mesure n'ait été prise. En outre, votre rapporteure s'interroge sur le champ d'application du nouveau dispositif et celui de sa mise en application[6], quant aux personnes visées.

c) Les énergies renouvelables

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a été identifiée comme prioritaire[7]. Le constat de

---

[1] *Loi n° 2023-1250 de financement de la sécurité sociale.*

[2] *Article 76 de la loi n° 2023-1250 de financement de la sécurité sociale.*

[3] *Le décret n° 2026-448 du 3 juin 2026 harmonisant les dispositions applicables aux accès précoces et aux accès compassionnels* « a permis de poser les premiers jalons de cette réforme. D'autres décrets vont suivre. », *selon le SGG.*

[4] Cf. *Article 2 de la loi n° 2019-485 du 22 mai 2019 visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants.*

[5] Cf. *Article 9 de la loi n° 2024-1028 du 15 novembre 2024 visant à améliorer le repérage et l'accompagnement des personnes présentant des troubles du neuro-développement et à favoriser le répit des proches aidants.*

[6] *Décret n° 2025-827 du 19 août 2025 relatif à la mise en œuvre de prestations de suppléance à domicile du proche aidant et dans le cadre de séjours dits de répit aidant-aidé dérogeant au droit du travail.*

[7] *Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.*

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est sévère : » ***Le constat d'une application imparfaite demeure préoccupant. Plus de trois ans après sa promulgation, le taux d'application de la loi n'atteint que 75 %****, avec seulement 41 mesures prises sur les 55 prévues. Ce résultat est d'autant plus décevant que cette loi avait précisément été conçue pour répondre à une situation d'urgence. Chacun se souvient ici des délais d'examen particulièrement resserrés et de la forte mobilisation du Parlement, notamment de notre commission, saisie au fond, qui avait largement enrichi et renforcé le texte du Gouvernement.*

Or, alors même que la France doit accélérer le déploiement des énergies renouvelables — y compris dans une stratégie de relance ambitieuse du nucléaire —, nous constatons encore des retards importants dans la mise en œuvre des outils votés par le législateur. Je pense notamment à l'article 36, introduit à l'initiative de notre collègue Didier Mandelli, qui prévoyait la fixation par décret d'un objectif de mise à disposition de surfaces artificialisées appartenant à l'État pour accueillir des projets d'énergies renouvelables. Ce décret n'a toujours pas été pris. Pourtant, ces surfaces constituent un gisement foncier stratégique : anciennes friches, parkings, terrains artificialisés… autant d'espaces permettant de développer les renouvelables sans artificialiser davantage les sols. Je regrette donc fortement cette carence, qui prive les porteurs de projets d'un levier concret et immédiatement mobilisable. »[1]

d) La revitalisation de la vie démocratique

Il convient également de regretter l'absence de mise en application de la disposition de la loi du 30 décembre 2023[2] visant à **revaloriser le métier de secrétaire de mairie, en garantissant aux secrétaires généraux de mairie (SGM) une représentation minimale au sein des listes d'aptitude établies pour la promotion interne** dans la fonction publique territoriale[3]. Cette disposition tend à favoriser l'attractivité de ce métier et faciliter l'évolution de carrière des SGM.

Or cette disposition est considérée comme inconstitutionnelle, car le caractère dérogatoire de cette disposition porterait atteinte au principe d'appréciation de la valeur professionnelle des nominations[4]. En outre, le fondement du traitement différencié serait insuffisamment justifié[5].

---

[1] *Source : Intervention de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le bilan annuel de l'application des lois le 27 mai 2026.*

[2] Cf. *Article 7 de la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie.*

[3] *Le 2 de l'article L. 523-5 du code général de la fonction publique ainsi modifié impose aux présidents des Centres de Gestion (CDG) de veiller à ce que les listes d'aptitude intègrent obligatoirement une part minimale, fixée par décret, de fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie.*

[4] *Cette atteinte résulterait du fait de lier «* la promotion au seul fait d'occuper l'emploi, sans considération de la valeur professionnelle de l'agent. Elle contraint les centres de gestion à inscrire sur liste d'aptitude un agent dont le mérite n'est pas établi, au détriment d'un autre agent placé dans une situation comparable. » *Source ; réponse écrite précitée.*

[5] « D'autres catégories d'emplois souffrent de pénuries de recrutement comparables sans bénéficier d'un mécanisme similaire. Dès lors, le traitement différencié accordé aux seuls

En conséquence, **« *le Gouvernement a renoncé à prendre le décret d'application* […] *La suppression de l'article 7 est envisagée dans le cadre du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, qui sera discuté au Sénat en juin 2026* »[1]**.** Toutefois, **le Gouvernement n'a pas renoncé à l'objectif poursuivi, ayant pris plusieurs mesures en faveur des SGM**[2].

2. L'évaluation de la mise en application des lois par les rapports d'information

Comme chaque année, **les commissions permanentes ont dressé un bilan d'application de certaines lois votées au cours des sessions passées**. L'intérêt de tels bilans est d'identifier les mesures d'application manquantes et de procéder à une évaluation des mesures prises. « Mis en application » ne signifie pas nécessairement « bien appliqué ». S'inscrire en effet dans un temps long permet aux commissions de disposer du recul nécessaire pour pleinement évaluer la qualité des mesures réglementaires.

a) La lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire

La **loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite AGEC)**[3] vise à transformer le modèle économique linéaire de production, de consommation et de déchets en un **modèle d'économie circulaire** basé sur la réduction des déchets, le réemploi et le recyclage des ressources.

Cinq années après sa promulgation, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a dressé un bilan de sa mise en application[4]. Ce bilan souligne les difficultés rencontrées sur le terrain « *qui menacent l'atteinte à terme d'une grande partie des 81 objectifs fixés par la loi* »[5]. Révélatrice de l'ambition du législateur plutôt que d'un échec de la loi, la mise en application des objectifs de cette loi a parfois conduit parfois à un excès de complexité et à des effets économiques négatifs.

---

secrétaires généraux de mairie peut difficilement se justifier au regard d'un motif d'intérêt général suffisant, condition nécessaire à la validité d'une dérogation au principe d'égalité. » *Source ; réponse écrite précitée.*

[1] *Source ; réponse du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation publiée le 14 mai 2026 à la question écrite n° 8118 de M. David Margueritte.*

[2] « La loi de 2023 elle-même a institué un plan de requalification temporaire permettant, jusqu'au 31 décembre 2027, la promotion au choix et sans quota des agents de catégorie C vers la catégorie B. Plus récemment, le décret n° 2025-1099 du 19 novembre 2025 a ouvert aux agents de catégorie B justifiant de quatre ans de services effectifs dans les fonctions de secrétaire général de mairie d'une commune de moins de 2 000 habitants la possibilité d'être inscrits sur liste d'aptitude au choix en vue d'une nomination comme attaché territorial. » *Source ; réponse écrite précitée*

[3] *Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*

[4] *Rapport d'information n° 786 (2024-2025), du 25 juin 2025* « La loi AGEC cinq ans après : redonner confiance en l'économie circulaire »

[5] *Source : Sénat,* Essentiel

« *La mise en place de certaines des nouvelles filières REP (*Responsabilité élargie du producteur) *créées par la loi « Agec » est particulièrement laborieuse.* »[1] Les résultats environnementaux attendus sont loin d'être atteints, notamment en matière de recyclage des emballages plastiques. Les textes réglementaires ne parviennent pas à endiguer la fraude de certains producteurs qui ne s'acquittent pas de leur écocontribution. Enfin, le rapport met en exergue le manque d'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs obligations réglementaires telles que la généralisation du tri à la source des biodéchets, la réduction des déchets ménagers[2] ou encore la prise en compte du réemploi et de la réutilisation dans la commande publique.

En conséquence, les rapporteurs proposent huit recommandations pour renforcer la colonne vertébrale industrielle de la politique d'économie circulaire, notamment en préconisant d'« *adapter le cadre légal de la collecte aux réalités des territoires et améliorer l'accompagnement à la transition des collectivités* »[3]. La commission poursuit ses travaux de contrôle, notamment lors d'une table ronde sur les déchets du secteur du bâtiment, le 27 mai 2026[4].

b) Les enjeux de sécurité liés à la vidéoprotection algorithmique

La commission des lois a dressé un bilan[5] **de la mise en œuvre de** l'expérimentation de la **vidéoprotection** intelligente et sécurité privée **prévue** par la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024[6].

Lancée à compter d'août 2023 et ayant pris fin au 31 mars 2025, ce dispositif expérimental autorisait la police et la gendarmerie nationales, la SNCF, la RATP et les polices municipales à utiliser, aux seules fins de la sécurisation de grandes manifestations sportives, récréatives ou culturelles, les traitements algorithmiques des images collectées par des systèmes de vidéoprotection pour détecter tout comportement à risque.

---

[1] *Source : Sénat,* Le contrôle en clair. *Les textes réglementaires peinent à stabiliser le périmètre de ces filières, rendant leur pilotage par les éco-organismes inefficace et confus pour les acteurs de terrain.*
[2] *Une trajectoire globale de baisse de 15 % des déchets ménagers et assimilés (DMA) par habitant à l'horizon 2030 a été fixée.*
[3] *Proposition n° 7.*
[4] *Audition de MM. François Excoffier, président de la Fédération des entreprises du recyclage, du réemploi et de l'économie circulaire (Federrec), Olivier Salleron, président de la Fédération française du bâtiment (FFB), Jean-Christophe Repon, président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb), et Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce. Compte rendu accessible sur : https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20 260 525/devdur.html*
[5] *Rapport d'information n° 374 (2024-2025), du 19 février 2025 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le bilan de la mise en œuvre de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (vidéoprotection intelligente et sécurité privée).*
Par Mmes Françoise Dumont et Marie-Pierre de La Gontrie,
[6] Cf. *Article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.*

Les travaux de la commission n'ont pas pu conduire à un jugement définitif sur l'opportunité du recours à la vidéoprotection algorithmique. En effet, la commission a dressé un bilan opérationnel contrasté en raison des conditions de mise en œuvre qui n'ont pas permis de déployer tout le potentiel de l'expérimentation[1].

En revanche les conclusions de la mission se sont portées sur la **prolongation de l'expérimentation**. L'expérimentation a été étendue jusqu'au 31 décembre 2027, dans le cadre de l'adoption de la loi relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2030[2].

c) La protection des publics les plus fragiles

(1) La loi handicap 20 ans après

La commission des affaires sociales a établi un bilan en demi-teinte de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 **pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées**[3].

Pour la commission, *« En matière de compensation, la création et le renforcement de la prestation de compensation du handicap (PCH), qui permettent aux personnes en situation de handicap de financer les aides dont ils ont besoin au quotidien, se sont traduits par une véritable amélioration des conditions de vie. Toutefois, contrairement à ce que prévoyait la loi, la barrière d'âge de 60 ans sauf si le handicap est apparu avant cet âge pour en bénéficier n'a jamais été levée, et aucun dispositif adapté aux besoins des enfants en situation de handicap n'a été créé. En outre, sur le plan de l'autonomie financière, la commission relève que malgré les revalorisations et la déconjugalisation de l'allocation de l'adulte handicapé (AAH), les personnes handicapées restent plus exposées à la précarité que le reste de la population. »*

La commission s'est également intéressée au service rendu par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). *« Si ces guichets uniques ont simplifié l'accès aux droits, depuis leur création, les MDPH doivent conjuguer la hausse continue des demandes avec d'importants enjeux de ressources humaines. Les délais et les méthodes de traitement des dossiers varient considérablement en fonction des départements, nuisant à l'égalité de traitement des citoyens, et la personnalisation de l'accompagnement est de moins en moins assurée. Face à ce constat, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a un rôle à jouer pour accompagner les MDPH en difficulté et harmoniser les pratiques. »*

---

[1] « Le ministère de l'intérieur a procédé à deux choix structurants qui ont d'emblée limité ses potentialités : la renonciation, d'une part, à l'usage de drones, et, d'autre part, au recours à des traitements algorithmiques reposant sur l'auto-apprentissage. » *Source :* Essentiel.

[2] *Loi n° 2026-201 du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030.*

[3] *Rapport d'information n° 306 (2024-2025), du 5 février 2025 fait au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le bilan de l'application de la loi du 11 février 2005, par Mmes Chantal Deseyne, Marie-Pierre Richer et Corinne Féret.*

Par ailleurs, la commission estime que les démarches administratives restent globalement trop complexes et chronophages, bien qu'il faille souligner que de premières solutions ont été mises en place (aide au remplissage, attribution de droits sans limitation de durée...). Un travail de simplification du formulaire de demande et de notification des droits apparaît nécessaire.

Enfin, concernant l'emploi, la commission estime que l'extension de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) aux employeurs publics a porté ses fruits : *« tous versants confondus, 5,66 % des agents publics sont en situation de handicap, pour une cible fixée à 6 %. La loi de 2005 a également mis en place une obligation d'aménagement des postes de travail, l'Agefiph et le FIPHFP pouvant financer une partie de ces aménagements. La commission remarque que, faute d'une connaissance insuffisante des dispositifs d'aide et de la persistance des préjugés, le taux de chômage des personnes handicapées reste deux fois supérieur à l'ensemble de la population. »*

(2) Le contrôle des crèches

Face aux **dysfonctionnements dans l'accueil de la petite enfance**, la commission des affaires sociales a par ailleurs mené une évaluation de la mise en application des dispositions de l'article 18 de la loi pour le plein emploi votée en décembre 2023[1] visant à renforcer le contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant[2].

La commission a formulé quinze propositions destinées à améliorer l'efficacité des contrôles au service de la qualité de l'accueil et du bien-être des enfants. Elle propose notamment :

– de créer une plateforme nationale d'échanges d'informations entre les services de protection maternelle et infantile des différents départements ;

– de transférer du contrôle du respect des normes techniques liées à la sécurité et à l'aménagement des locaux à des organismes externes certifiés. Cela afin de recentrer l'activité des professionnels de PMI sur l'accompagnement et le conseil auprès des équipes ;

– de donner à la Cour des comptes le pouvoir de contrôler les groupes privés de crèche, sur le modèle des prérogatives dont elle dispose concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux ;

– et de publier, sous une forme visuellement identifiable, les résultats des contrôles et la date du dernier contrôle effectué sur une plateforme accessible en ligne.

---

[1] *Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.*

[2] *Rapport d'information n° 460 (2024-2025), du 19 mars 2025 fait au nom de la commission des affaires sociales sur l'efficacité du contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant et sur ses éventuelles défaillances, par Mmes Laurence Muller-Bronn, Émilienne Poumirol et M. Olivier Henno.*

d) La maltraitance animale

La loi du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale[1] a été mise en application à hauteur de 85 % des mesures attendues[2]. Issue d'une proposition de loi transpartisane, elle a notamment pour objet d'encadrer la détention des animaux de compagnie avec l'interdiction de la vente de chiens et de chats en animalerie et celle de leur présentation en vitrine.

Son application concrète dépend d'un suivi rigoureux des ventes en ligne sur les plateformes non spécialisées et de la traçabilité. Ces points de vigilance majeurs ont fait l'objet d'une **mission d'information « flash »**[3] **de la rapporteure de la loi à la commission des affaires économiques**, Mme Anne Chain-Larché, **sur l'encadrement des modalités de vente des chiens et des chats.** La rapporteure s'est attachée à identifier les éventuels contournements de la loi, en particulier sur l'interdiction de la vente en animalerie et sur la régulation des petites annonces en ligne.

Or la rapporteure constate l'existence d'un angle mort de la loi dans le cadre du commerce en ligne des animaleries. Si la vente dans l'établissement physique est interdite, la vente en ligne par ces mêmes animaleries (le *click and collect*) ne l'est pas, créant un flou juridique sur la présence d'animaux en arrière-boutique. Ce n'est ni une erreur ni un oubli. Face à cette pratique légale, la rapporteure préconise que **la vente en «** *click and collect* **» par les animaleries soit encadrée,** en rapprochant les conditions de bien-être animal dans ces établissements de celles des élevages et, le cas échéant, que soient appliquées des sanctions, en cas d'infractions caractérisées.

S'agissant des **petites annonces en ligne, ventes en foires et salons, elle observe que ceux-ci «** ***échappent encore largement à la loi et aux contrôles****, sources potentielles d'achats d'impulsion. Dans le premier cas, le contrôle préalable systématique de l'identification des animaux, requis par la loi, doit au plus vite être mis en œuvre ; dans le second, une inspection du ministère de l'agriculture serait opportune pour mesurer le besoin éventuel d'un encadrement supplémentaire, en sus de l'application effective du délai de sept jours par une procédure informatique unique* »[4].

Enfin, **les conclusions du rapport ont été suivies d'effets** dans le cadre d'une révision réglementaire concernant les **règles sanitaires et de protection animale** auxquelles doivent satisfaire les activités liées aux animaux de compagnie d'espèces domestiques. Deux arrêtés ont en effet été publiés en juin et en novembre pour organiser ce dispositif.

---

[1] *Loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 vise à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.*

[2] *Hormis les arrêtés, deux décrets sont encore attendus.*

[3] *Rapport d'information n° 735 (2024-2025) du 11 juin 2025 de Mme Anne Chain-Larché fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'encadrement des modalités de vente des chiens et chats.*

[4] *Source : Sénat* Le Contrôle en Clair

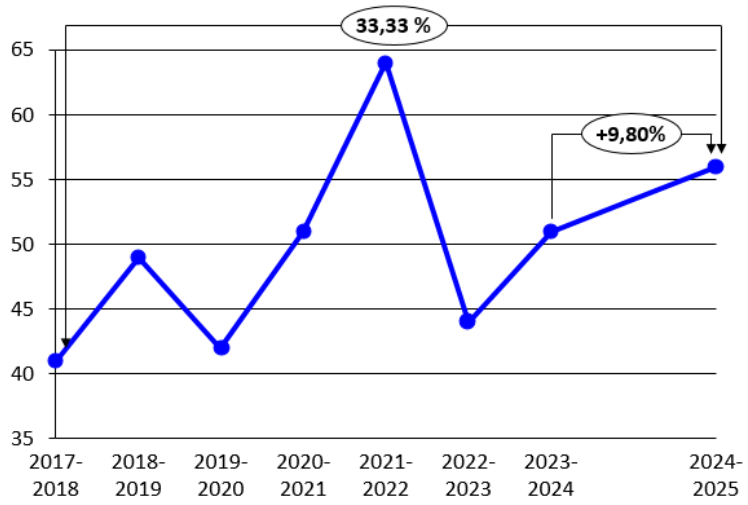
III. LES DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES TAUX D'APPLICATION DE LA SESSION 2024- 2025

A. UNE ACTIVITÉ LÉGISLATIVE REPOSANT LARGEMENT SUR L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

1. Des lois toujours plus nombreuses, majoritairement d'origine parlementaire

Au cours de la session ordinaire de 2024-2025 et de la session extraordinaire ouverte le 1er juillet 2025, **56 lois ont été adoptées définitivement,** soit cinq lois de plus qu'au cours de la période de référence précédente. Le nombre de lois adoptées a ainsi progressé d'un tiers entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2025.

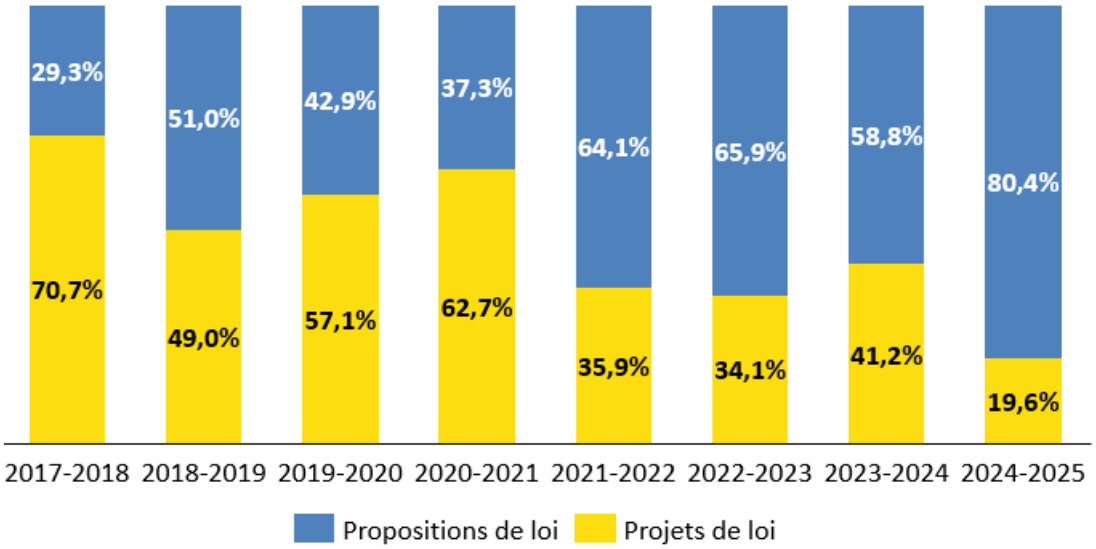
Évolution du nombre de lois votées
au cours des sessions ordinaire et extraordinaire depuis 2017



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

Sur la session, 80 % des lois adoptées (45 sur 56) sont d'origine parlementaire, contre 58 % en 2023-2024 (cf. graphique ci-après). Ce constat n'est pas sans incidence sur l'application des lois, les mesures réglementaires prévues par les propositions de loi étant par définition plus difficiles à anticiper que celles prévues par les projets de loi préparés par le Gouvernement.

Évolution de la proportion des propositions de loi dans l'ensemble des lois adoptées depuis le 1er octobre 2017

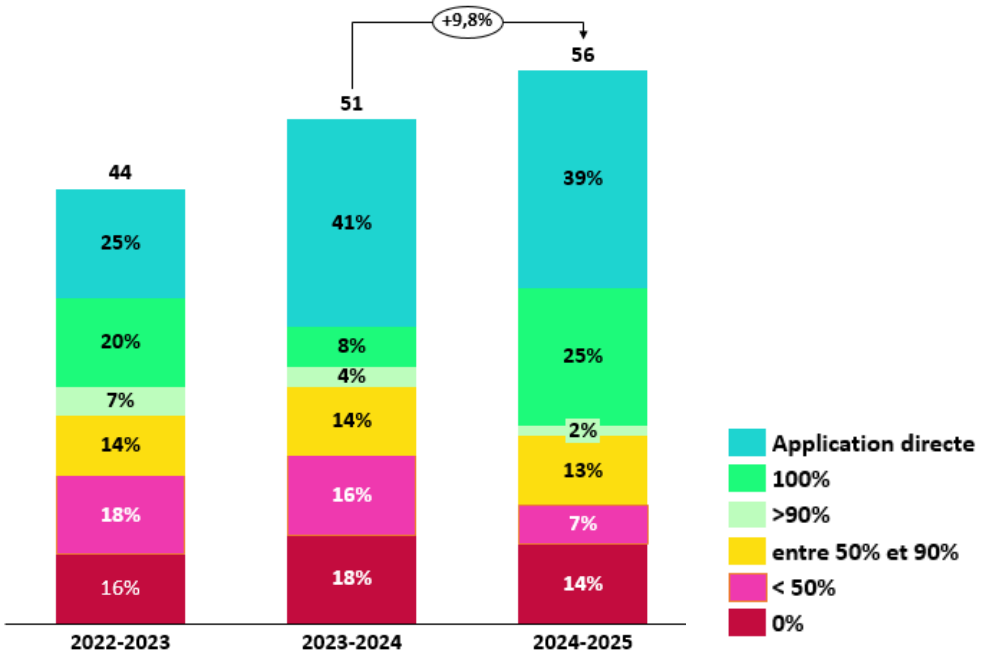


Source : Direction de la Législation et du Contrôle

2. Les états d'application

Au 31 mars 2026, 36 lois (soit 64 %) **adoptées au cours de la session 2024-25 sur 56 étaient entièrement applicables**. Plus précisément, 22 d'entre elles (soit 39 %) étaient d'application directe et 14 (soit 25 %) avaient fait l'objet de l'intégralité des mesures d'application prévues.

Répartition des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2022 et le 30 septembre 2025 selon leur état d'application



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

En revanche, sur la période de référence, **20 lois votées (soit 36 %) attendaient la publication de mesures d'application pour atteindre leur plein effet**. 12 lois (soit 21 %) n'étaient que partiellement applicables tandis que 8 textes (soit 14 %) n'avaient encore fait l'objet d'aucune mesure d'application prévue[1].

Sur longue période, le graphique ci-après permet de remarquer :

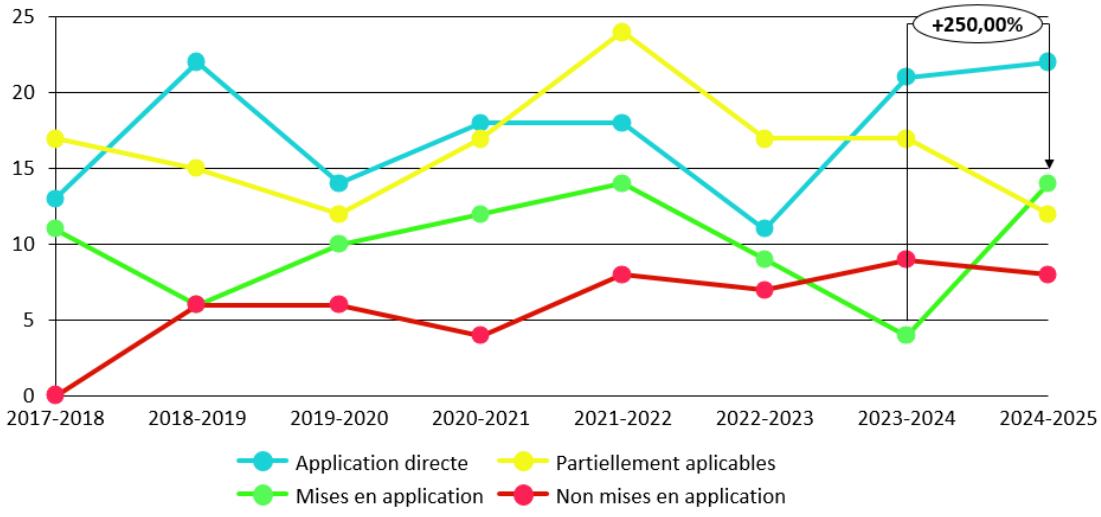
– la progression, depuis le 1er octobre 2018, du nombre de lois adoptées pour lesquelles aucune mesure d'application n'a encore été prise par le Gouvernement ;

– le retour du nombre de **lois d'application directe** à son niveau d'avant COVID au cours des deux dernières sessions ;

– la diminution de 50 % du nombre de **lois partiellement applicables** depuis le 1er octobre 2021 ainsi qu'une amélioration de leur degré de mise en application. En effet, la proportion du nombre de lois affichant un taux d'application entre 50 % et 90 % a augmenté de 17 points par rapport à la session précédente.

S'agissant de la période 2024-2025, on observe par ailleurs une augmentation du nombre de lois devenues totalement applicables et une réduction de celles attendant une ou plusieurs mesures d'application.

Évolution des états d'application des lois votées entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2025



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

[1] *Il convient toutefois de préciser que parmi les 8 lois concernées, deux d'entre elles ne comprennent que des mesures différées entrant en vigueur après le 31 mars 2026 : la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale et la loi n° 2025-74 du 29 janvier 2025 relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé.*

B. UNE AMÉLIORATION GLOBALE DES TAUX D'APPLICATION DES LOIS DANS UN CONTEXTE DE CHUTE DRASTIQUE DU NOMBRE DE MESURES PRÉVUES

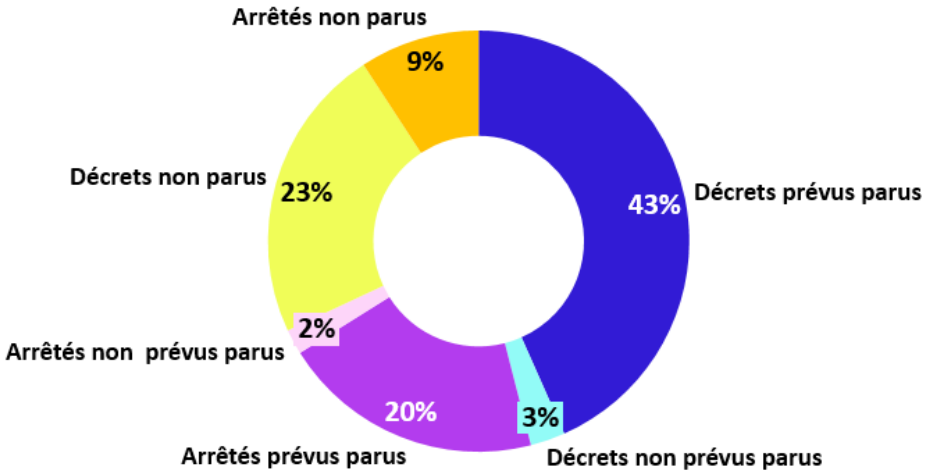
1. Un taux global moyen d'application en hausse de 4 points

Au cours de la session ordinaire de 2024-2025 et de la session extraordinaire ouverte le 1er juillet 2025, **20 lois votées appelaient 394 mesures réglementaires d'application**.

Au 31 mars 2026, 262 de ces 394 mesures ont été publiées (179 décrets et 83 arrêtés) par le Gouvernement, soit un **taux d'application de 66 %**[1], **supérieur de 4 points** à celui enregistré au cours de la période précédente.

Ce taux passe à 68 % en intégrant les 19 mesures publiées par le Gouvernement pour l'application d'une disposition législative sans avoir été formellement prévues par celle-ci. Ces 19 mesures portent à 413 le nombre de mesures réglementaires publiées par le Gouvernement sur la période de référence, réparties de la façon ci-après.

Répartition du nombre de mesures d'application total pour la session 2024-2025



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

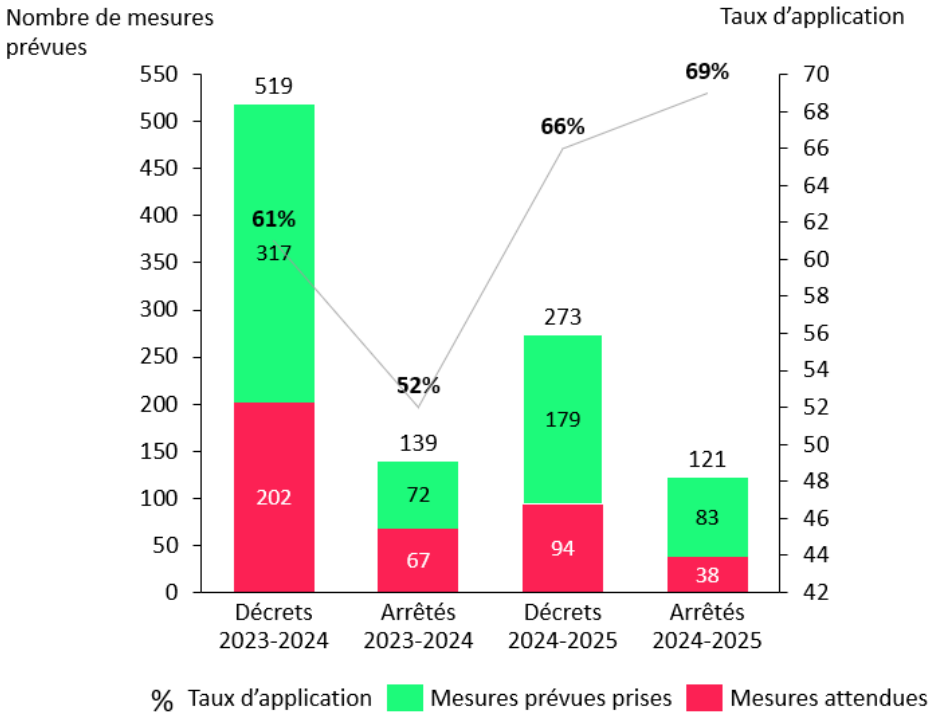
Plus des deux tiers (69 %) **des mesures d'application attendues correspondent à des décrets.** Alors que dans le cadre de la session précédente, le taux d'application des décrets[2] prévus était supérieur de 9 points à celui des arrêtés (respectivement 61 % et 52 %), il est, cette session, inférieur de trois points à celui des arrêtés (respectivement 66 % et 69 %) (*Cf.* graphique ci-après).

---

[1] *Ce taux ne prend pas en compte les mesures différées au-delà du 31 mars 2026.*

[2] *Hors mesures non prévues.*

Évolution des taux d'application par type de mesures



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

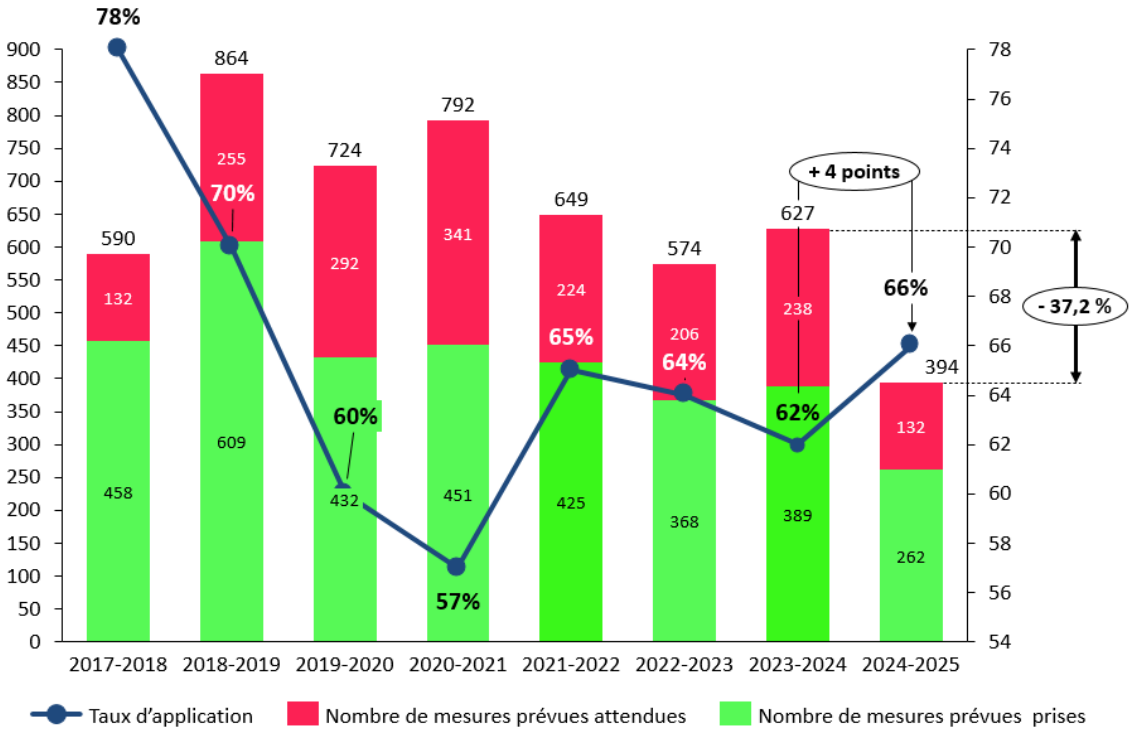
2. Une baisse de 37 % du nombre de mesures prévues

L'**augmentation du taux** d'application des lois constatée sur la session 2024-2025 **doit être** toutefois **appréciée à l'aune de l'évolution du nombre de mesures prévues**.

En effet, **la mise en application des lois est généralement affectée par un effet volume**. À l'exception de deux sessions[1], on constate une corrélation inverse entre l'évolution du nombre de mesures d'application attendues et le taux d'application des lois constaté.

[1] *2019-2020 et 2022-2023.*

Évolution des taux d'application et du nombre de mesures prévues, prises et attendues depuis le 1er octobre 2017



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

En dépit du sursaut constaté au cours de la période de référence, on observe **un décrochage des taux d'application depuis la session 2017-2018.** Depuis cette session, le taux d'application des lois a quitté la zone des 70 % pour toucher un point bas à 57 % avant de rejoindre la zone des 60 % alors même que le nombre de mesures d'application prévues tend à diminuer.

L'impact « COVID » constaté au cours de la session 2020-2021 semble avoir été absorbé mais les taux d'application demeurent médiocres depuis la session 2021-2022 comparé au taux d'application des lois adoptées entre 2012 et 2016 qui était globalement supérieur à 75 %.

Plusieurs facteurs peuvent sans doute expliquer ces évolutions. En premier lieu, **l'instabilité politique enregistrée au cours des années écoulées a pénalisé la publication des mesures réglementaires d'application**. **En second lieu, le retard pris dans la parution des mesures a créé un effet « boule de neige »,** augmentant ainsi le nombre de mesures à prendre pour les rédacteurs.

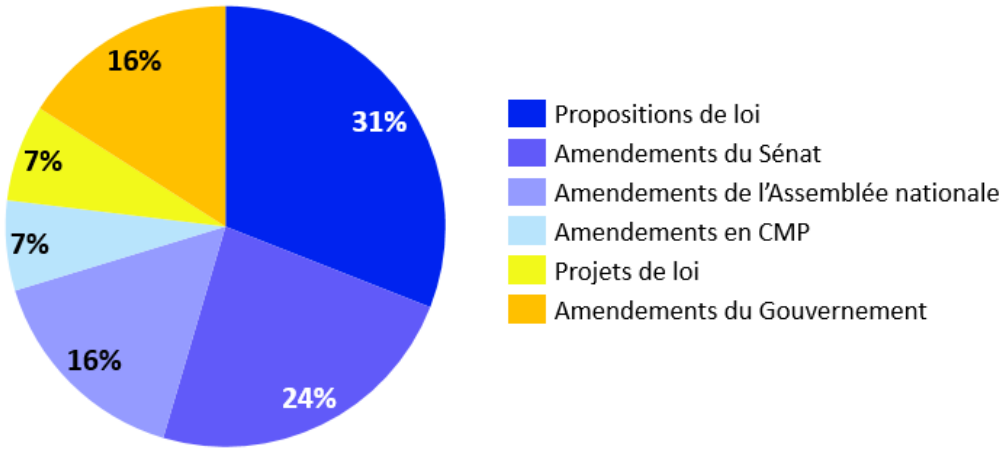
La période **2024-2025 affiche en tout état de cause le plus faible nombre de mesures d'application attendues depuis la session 2017-2018**. Celui-ci **a diminué de plus de 37** % par rapport à la période précédente sans pour autant entrainer une hausse à due concurrence **du taux d'application des lois**.

Une explication réside en partie dans le fait que :

– plus de 80 % des textes adoptés entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025 étaient d'origine parlementaire.

– **303 mesures attendues sur 394**, soit plus des trois quarts de l'ensemble des mesures prévues, ont été inscrites dans un texte initial d'origine parlementaire ou introduites par voie d'amendement parlementaire à l'occasion de l'examen du texte.

Répartition du nombre de mesures prévues entre le 1er octobre 2024 et 30 septembre 2025 selon leur origine



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

Or, la préparation d'une mesure d'origine parlementaire est réputée plus délicate que celle d'une mesure d'origine gouvernementale. Son élaboration n'a pu être par définition anticipée par le Gouvernement, contrairement aux mesures d'application d'un projet de loi. Elle peut parfois se heurter à des difficultés juridiques ou pratiques qui n'ont pas pu être évaluées en amont de son adoption.

C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA MISE EN APPLICATION DES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

L'augmentation du taux d'application global des lois concerne toutes les catégories de mesures réglementaires attendues, en particulier **les 303 mesures d'origine parlementaire**.

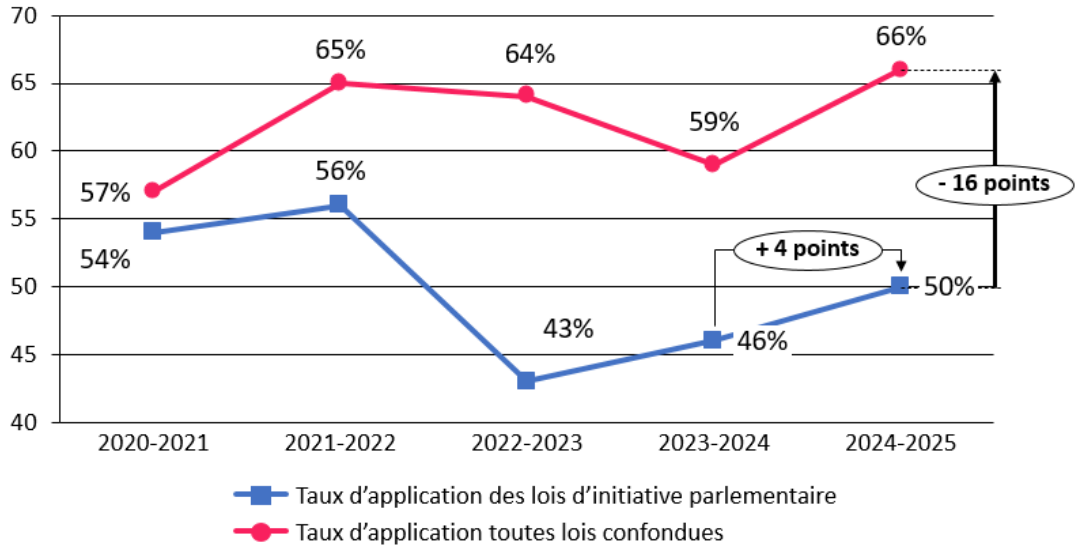
Votre rapporteure salue donc **l'effort réalisé par le Gouvernement sur la session 2024-2025, tout en demeurant vigilante sur la poursuite de ce redressement.**

1. Une augmentation de 4 points du taux d'application des lois d'initiative parlementaire

Le taux d'application des lois issues de propositions de loi progresse de 4 points en 2024-2025 par rapport à la période précédente, **pour s'établir à 50** %.

Après un constat alarmant dressé sur la session 2022-2023, ce taux d'application tend à se redresser, même si l'écart avec le taux global moyen tend à se creuser (16 points en 2024-2025 contre 13 points lors de la session précédente) et que le taux de la session est bien en dessous de ceux des sessions 2020-2021 et 2021-2022.

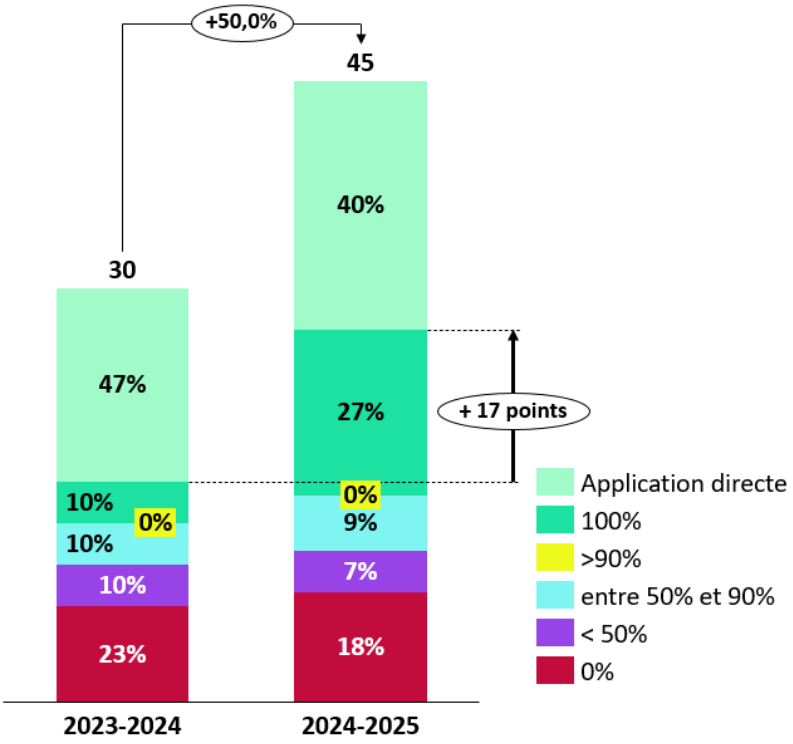
Évolution du taux de mise en application des dispositions législatives des lois issues des propositions de loi



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

Comme indiqué, cette progression du taux d'application s'inscrit dans le contexte de l'adoption d'un nombre croissant de textes d'initiative parlementaire (45 en 2024-25 contre 30 au cours de la session précédente).

Répartition des lois d'initiative parlementaire adoptées définitivement entre le 1er octobre 2023 et le 30 septembre 2025 selon leur état d'application



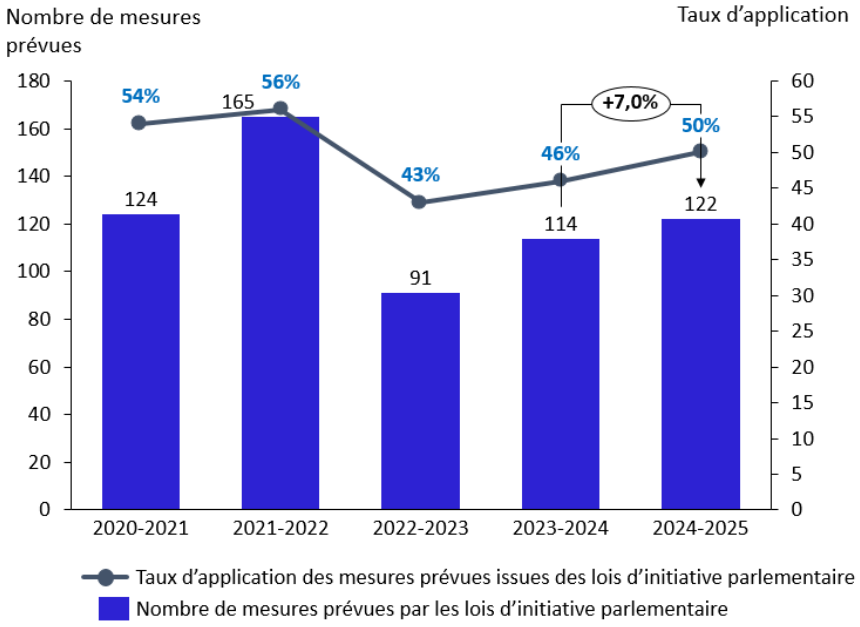
Source : Direction de la Législation et du Contrôle

On observe **depuis 2022 une progression concomitante du nombre de mesures d'application prévues par les lois d'origine parlementaire et de leurs taux d'application.**

Ainsi, en 2024-2025, le nombre de mesures prévues s'établissait à 122, en progression de 7 % par rapport à la période précédente (cf. graphique ci-après)**, poursuivant la dynamique de hausse du nombre de mesures d'application issues de propositions de loi constatée au cours des trois dernières sessions**.

En dépit de ce satisfecit, il convient de souligner que le taux d'application des lois d'initiative parlementaire constaté au cours de la dernière session (50 % des 122 mesures initialement prévues) est inférieur à celui constaté au cours de la session 2021-2022 (56 % des 165 mesures initialement prévues) en dépit de son nombre moins élevé.

Évolution du taux d'application et du nombre de mesures d'application prévues des lois d'initiative parlementaire

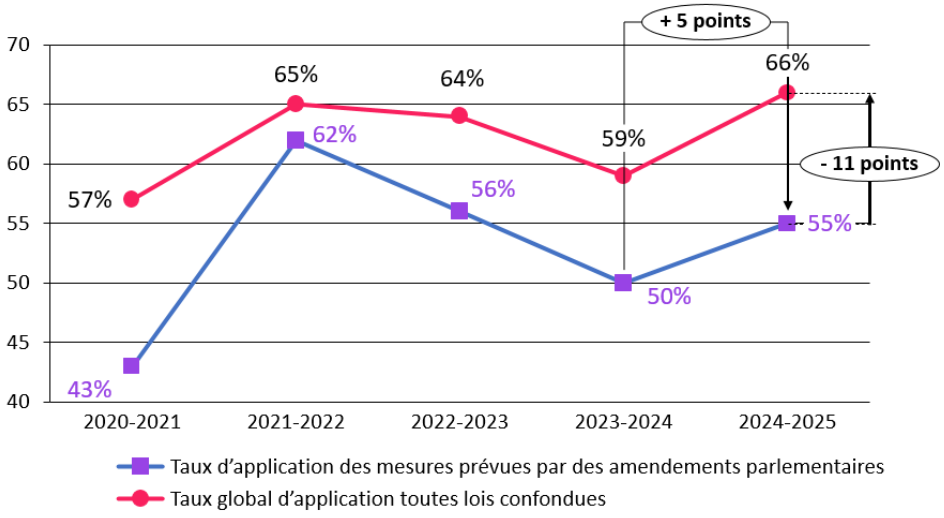


Source : Direction de la Législation et du Contrôle

2. Une progression de 5 points du taux d'application des mesures issues d'amendements parlementaires

Le taux d'application des mesures issues d'amendements parlementaires[1] **augmente de 5 points** en 2024-2025 par rapport à la période précédente, pour s'établir à **55** %.

Évolution du taux de mise en application des mesures d'application prévues par un amendement parlementaire



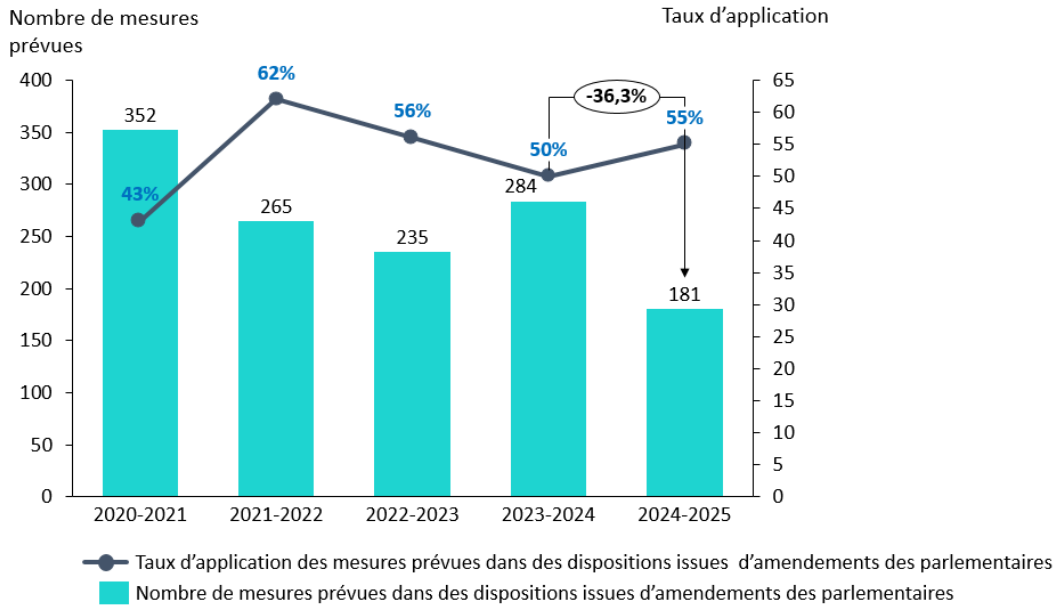
Source : Direction de la législation et du contrôle

[1] *Amendements du Sénat, de l'Assemblée nationale et introduit en CMP.*

D'un point de vue **quantitatif,** les mesures réglementaires prévues par des amendements parlementaires **représentent près de 47 % de l'ensemble des mesures prévues** en 2024-2025.

À l'exception de la session 2023-2024, ce **nombre tend à décroître** sur les cinq dernières sessions : il se contracte de plus de 36 % en 2024-2025 par rapport à la session précédente et de près de 30 % par rapport à celle de 2022-2023.

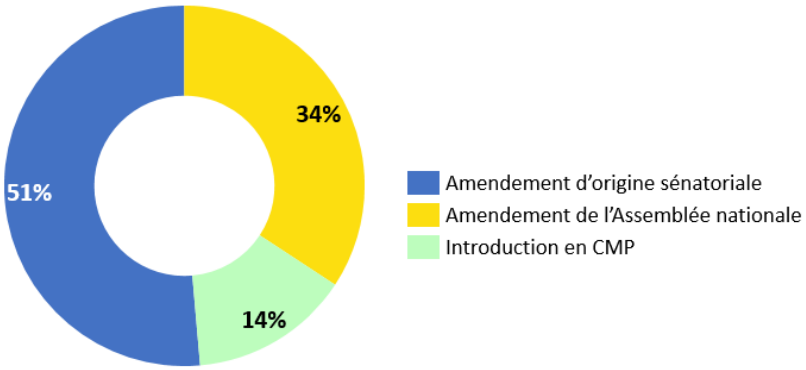
Évolution du taux d'application et du nombre de mesures d'application prévues dans des dispositions issues d'amendements de parlementaires



Source : Direction de la législation et du Contrôle

Votre rapporteur relève que plus de la moitié d**es mesures prévues par des dispositions issues d'amendements parlementaires ont été introduites au Sénat** en 2024-2025 (cf. graphique ci-dessous).

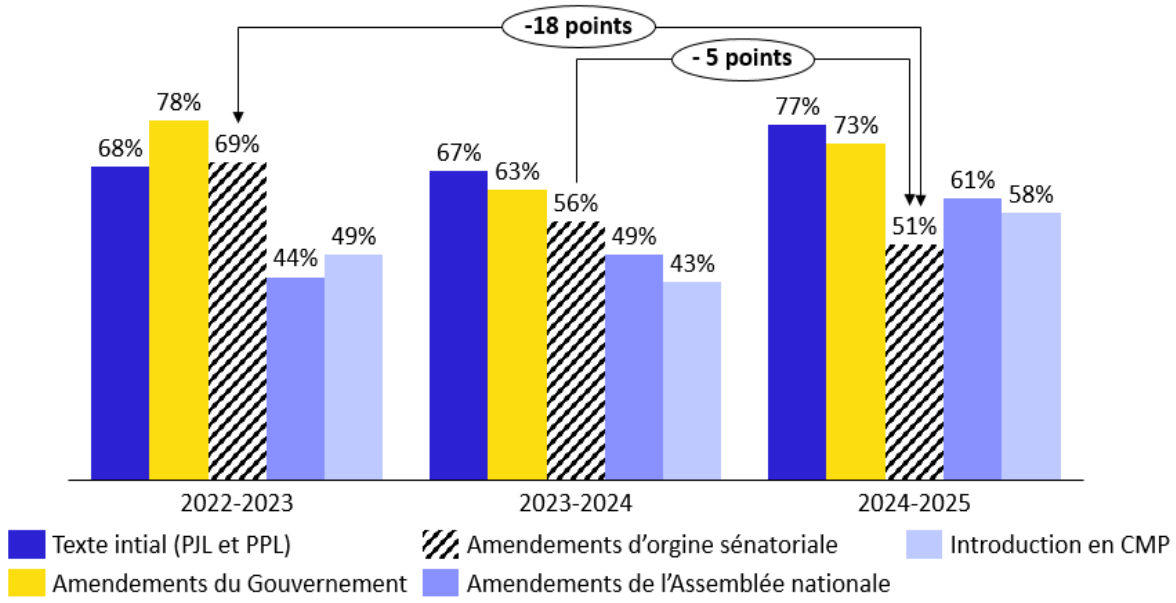
Répartition des mesures prévues introduites par un amendement d'origine parlementaire en 2024-2025



Source : Direction de la législation et du Contrôle

Elle déplore que **seuls 51 % de ces mesures d'origine sénatoriale** aient été publiées au cours de la dernière session contre 73 % des mesures prévues dans une disposition introduite par amendement du Gouvernement. Plus généralement, elle constate que le taux d'**application des dispositions d'origine sénatoriale a décru de 18 points** sur les trois dernières sessions.

Évolution des taux d'application des mesures prévues selon leur origine



Source : Direction de la législation et du Contrôle

À titre d'exemple, si l'adoption d'amendements sénatoriaux à la loi « Narcotrafic »[1] visait à enrichir les outils mis à la disposition des de la police et de la justice, la présidente de la commission des lois, Mme Muriel Jourda, déplorait le retard pris dans la publication des décrets prévus aux articles 6, 14, 53 et 54 concernant « *la sécurisation des zones portuaires ou le contrôle du trafic dans ces zones, avec des dispositions relatives au contrôle des personnels et au partage des images de vidéosurveillance, à la collecte des données d'identification des navires de plaisance ayant un autre port d'attache ou à l'accès direct aux données des opérateurs de transports* »[2].

[1] *Loi n° 2025-532 du 13/06/2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.*
[2] *Communication devant la commission des lois du mercredi 27 mai 2026.*

D. UNE STABILISATION DES TAUX D'APPLICATION DES LOIS ADOPTÉES APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCELERÉE

1. Une alerte sur la mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée qui a porté ses fruits

a) Un taux d'application en faible progression …

Après l'alerte lancée par votre rapporteure l'an dernier sur le faible taux d'application des mesures réglementaires prévues dans les lois adoptées après engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée, celui-ci a **augmenté d'un point** par rapport à la session précédente passant de 55 % **à 56 %**[1].

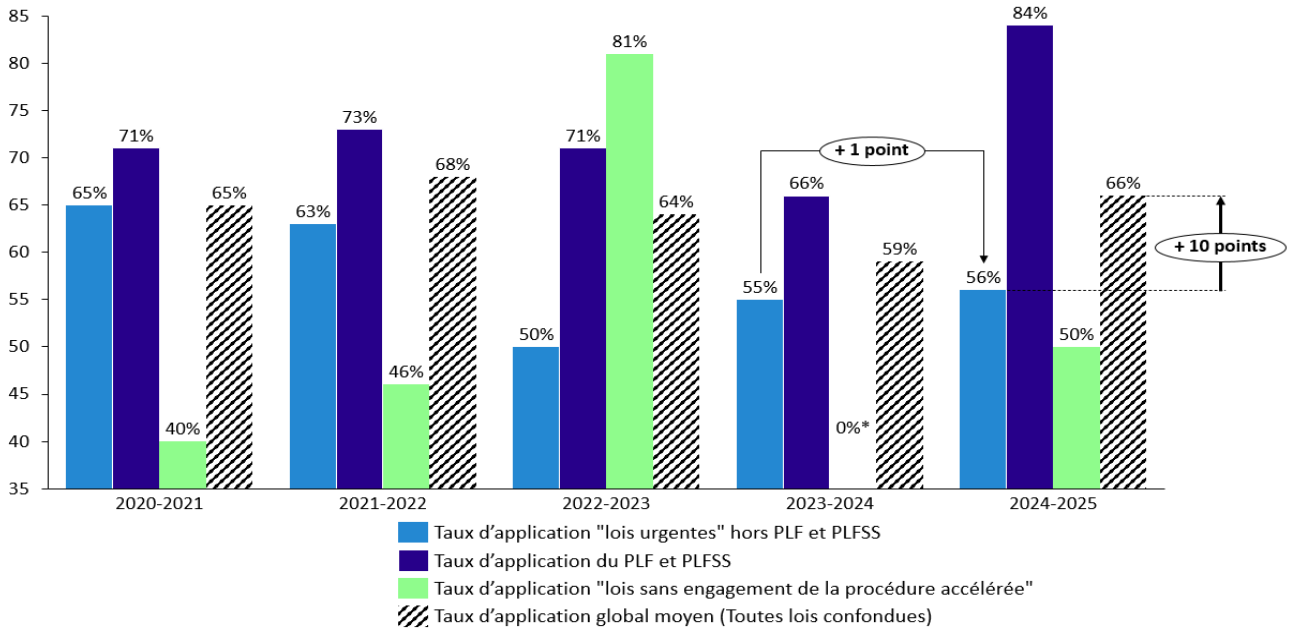
Ce taux s'avère :

– supérieur de 6 points au taux d'application global des lois examinées sans engagement de la procédure accélérée (qui atteint 50 %) ;

– inférieur de 10 points au taux global moyen, toutes lois confondues, l'écart en ce domaine ayant fortement progressé puisqu'il n'était que de 4 points au cours de la session 2023-2024.

Il est en tout état de cause inférieur d'au moins 7 points aux taux d'application constatés sur ces textes à l'occasion des sessions 2020-2021 et 2021-2022.

Évolution du taux d'application des lois selon la procédure adoptée



Source : Direction de la Législation et du Contrôle[2]

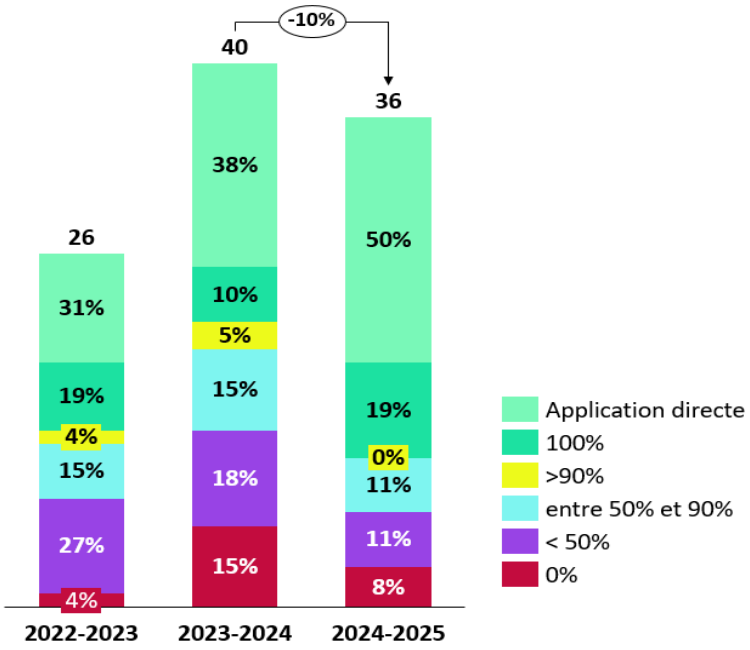
[1] *Cette statistique ne prend pas en compte la LF et LFSS pour lesquelles l'engagement de la procédure accélérée est de droit. Celles-ci sont étudiées dans le second paragraphe.*

[2] *En 2023-2024 aucune des lois adoptées sans engagement de la procédure accélérée n'a fait l'objet de mesures d'application. Six d'entre elles étaient d'application directe et trois n'étaient pas mises en application.*

Ce constat doit néanmoins être nuancé en fonction du degré de mise en application de ces lois. La proportion de textes enregistrant des taux d'application inférieurs à 50 %, voire nuls, ne représente plus que 19 % en 2024-2025 contre 33 % lors de la session précédente. La part des textes au taux d'application nul diminue de près de moitié.

Si la proportion globale des textes ayant reçu une mise en application totale, entre 50 % et 90 %, voire plus, demeure inchangée (30 %), celle des **textes enregistrant un taux de 100 % a augmenté de 9 points.**

Répartition des lois adoptées avec la procédure accélérée selon leur état d'application au 31 mars 2026



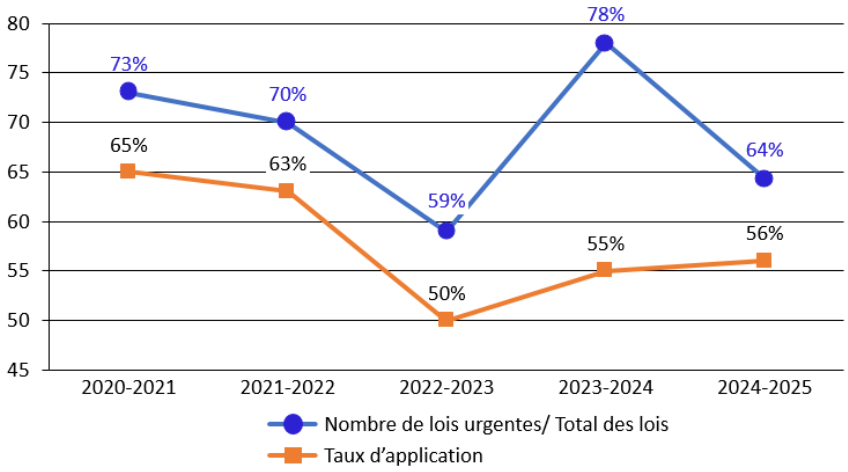
Source : Direction de la Législation et du Contrôle

b) … en dépit d'une contraction du nombre de lois adoptées en procédure accélérée

L'effet d'assiette aurait pourtant dû jouer dans la mise en application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée. En effet, cette **légère amélioration du taux** est observée dans le cadre d'une **réduction de 10 % du nombre de lois examinées après engagement de la procédure accélérée**, passé de 40 lois en 2023-2024 à 36 lois[1] en 2025-2026.

[1] *30 % de ces lois ont prévu des mesures d'application.*

Évolution du nombre de lois adoptées après engagement de la procédure accélérée et de leur taux d'application



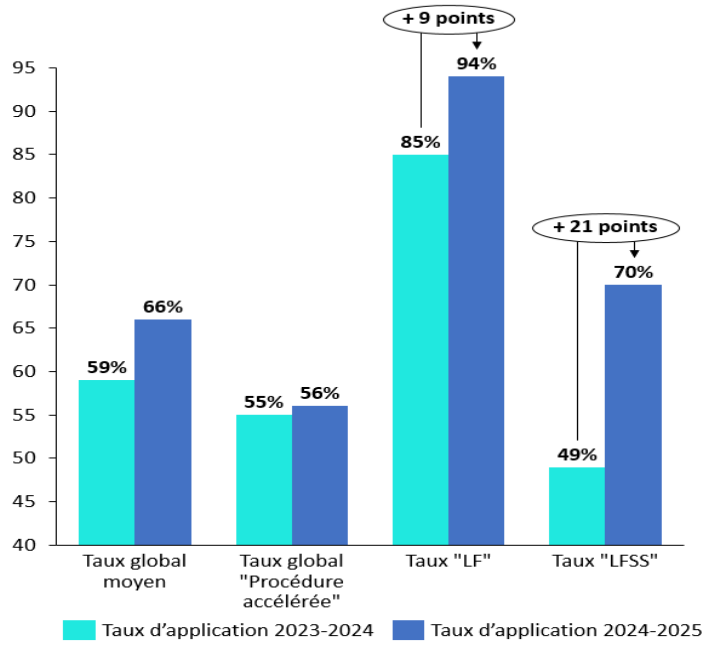
Source : Direction de la Législation et du Contrôle

2. Le cas particulier des lois financières

a) La loi de finances[1]

Après une contraction de six points lors de la session 2023-2024 pour atteindre 85 %, **le taux d'application de la loi de finances pour 2025 atteint 94 % au cours de la session 2024-2025**. Seules cinq mesures étaient encore attendues à cette date sur les 88 textes d'application prévus.

Évolution du taux d'application des lois adoptées en procédure accélérée



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

[1] *Loi n° 2025-127 du 14/02/2025 de finances pour 2025.*

b) La loi de financement de la sécurité sociale[1]

En dépit d'une progression de 21 points par rapport à la session précédente, le taux d'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 **ne s'établit quant à lui qu'à 70 %**, soit quatre points de plus que le taux global moyen.

Le texte d'application de la réforme du mode de calcul de la retraite de base des non-salariés agricoles (chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole), longtemps attendu, a toutefois été publié. La pension de retraite de base de 985 000 non-salariés agricoles polypensionnés prendra en compte les 25 meilleures années de revenus sur le modèle du régime général.

E. LE BILAN CONTRASTÉ DES TAUX D'APPLICATION SELON LES COMMISSIONS PERMANENTES

Contrairement à la session précédente, **le nombre de mesures prévues sur la période de référence tend à être réparti de manière plus équilibrée entre les commissions** :

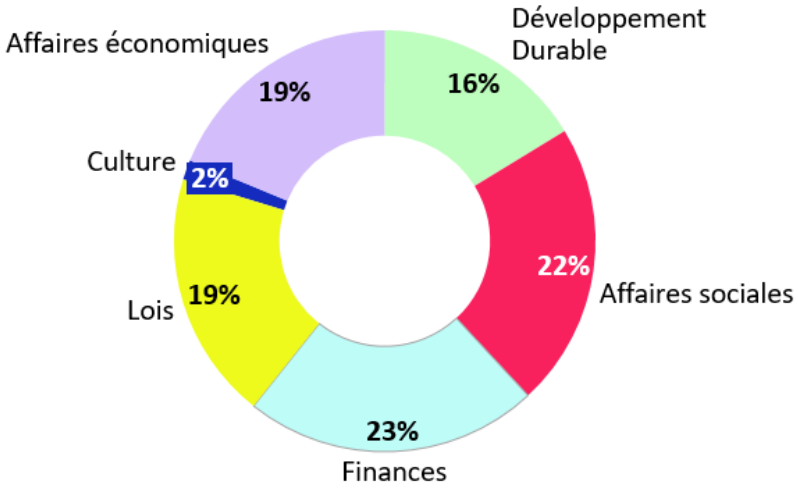
– la commission des affaires sociales a vu le nombre de textes réglementaires prévus par les lois relevant de sa compétence diminuer de 20 points, ce qui explique en partie l'amélioration de leur taux d'application global ;

– la proportion des mesures d'application prévues pour les textes relevant de la compétence de la commission des finances et de celle des lois est restée stable ;

– en revanche, le nombre de mesures d'application de textes relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de celles des affaires économiques a augmenté respectivement de 12 points et 8 points.

[1] *Loi n° 2025-199 du 28/02/2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.*

Répartition des mesures d'application prévues pour des textes relevant des différentes commissions permanentes



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

Les taux d'application des lois examinées par les différentes commissions sur la période 2024-2025 laissent quant à eux entrevoir deux constantes :

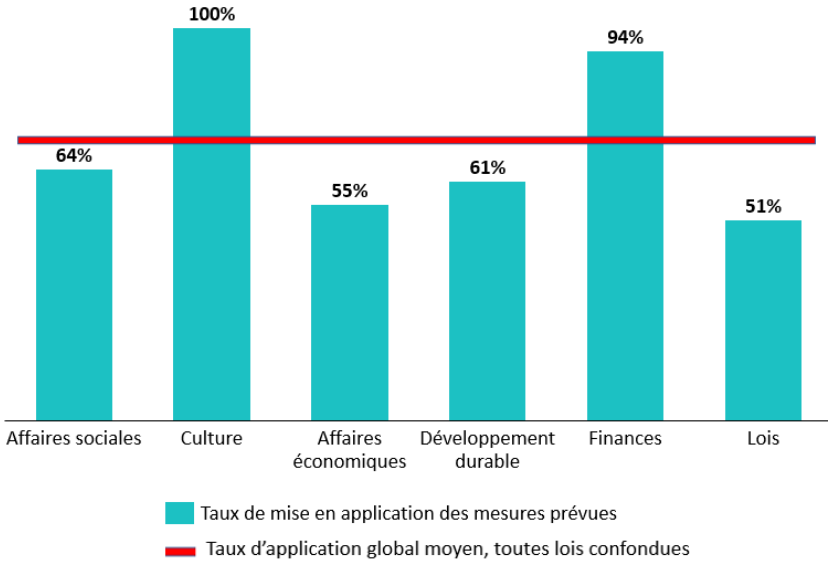
– la volonté de garantir la mise en œuvre des **lois de finances dans les meilleurs délais par le Gouvernement** ;

– la difficulté de mettre en application certaines dispositions des lois relevant de la compétence de la commission des **affaires économiques**.

On relève par ailleurs sur la période de référence un **taux d'application particulièrement faible pour les textes relevant de la compétence de la commission des lois** (51 %) et particulièrement **élevé pour ceux relevant de la compétence de la commission de la culture** (100 %)

À l'exception de cette dernière et de la commission des finances, l'ensemble des commissions enregistre un taux global d'application inférieur au taux global moyen.

Taux de mise en application des mesures prévues des lois relevant des différentes commissions en 2024-2025



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

1. Un redressement des taux d'application des textes relevant des commissions des affaires sociales, du développement durable et des finances

a) Un bond de 18 points du taux global d'application des lois relevant de la compétence de la commission des affaires sociales

Avec 22 % de l'ensemble des mesures d'application prévues, la commission des affaires sociales enregistre un taux d'application de 64 %, se situant presque au niveau du taux global moyen. **Ce taux progresse en 2024-2025 de 18 points** par rapport à la session précédente dans un contexte de **réduction drastique du nombre de mesures** prévues (86 contre 248 au cours de la précédente session).

Ce redressement vient d'une meilleure application de la LFSS qui rassemble les trois quarts des mesures prévues (64 sur 86), le taux d'application de ce texte progressant de 21 points en 2024-2025 pour s'établir à 70 %.

En revanche, le taux d'application des huit autres lois prévoyant des mesures d'application n'est que de 45 %. Ainsi, sont toujours attendues à ce jour, les quatre mesures de la loi 5 février 2025[1] sur la prise en charge des soins relatifs au cancer du sein.

[1] *Loi n° 2025-106 du 5 février 2025 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie.*

b) Un effort particulier réalisé en matière d'application des lois relevant de la compétence de la commission du développement durable

Avec 16 % de l'ensemble des mesures d'application prévues, la commission de l'aménagement du territoire et **du développement durable enregistre un taux d'application des lois relevant de sa compétence de 61 %** inférieur de 5 points au taux global moyen.

Pour autant, **ce taux est majoré de 3 points** par rapport à la session précédente, en dépit d'une **augmentation de 146 % du nombre de mesures prévues** (64 contre 26).

La progression du taux témoigne donc d'un **effort particulier dans la mise en application** des lois relevant de la commission du développement durable. Au titre des **mesures essentielles signalées dès le 15 décembre 2025** auprès du SGG, votre rapporteure se félicite de la parution du **texte d'application sur la loi du 14 mars 2025 sur le frelon asiatique[1],** très attendue par le monde agricole[2].

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a salué la mise en application à hauteur de 83 % **de loi du 27 février 2025 relative au risque des PFAS** (substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées)[3]. En revanche, **la loi du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne** n'enregistre qu'un taux d'application de 59 %. 23 mesures sur les 56 initiales prévues sont toujours attendues[4].

c) La poursuite du redressement du taux d'application des textes relevant de la compétence de la commission des finances

À l'exception d'une mesure[5], **l'ensemble des textes attendus** en 2024-2025 **pour l'application de la loi de finances pour 2025 étaient publiés**. La commission des finances enregistre donc un **taux d'application de 94 %,** en hausse significative par rapport aux deux sessions précédentes (81 % et 75 %).

---

[1] *Décret n° 2025-1377 du 29 décembre 2025 précisant les modalités d'adoption du plan national et des plans départementaux de lutte contre le frelon asiatique à pattes jaunes.*

[2] *Son objectif principal tend à mettre fin au manque de coordination des différents acteurs de la lutte contre l'invasion du frelon asiatique. Il introduit également un outil très attendu par la filière apicole de classification des départements en fonction de la pression de prédation. En cartographiant scientifiquement les zones selon les dégâts causés aux ruches et aux pollinisateurs sauvages, il favorise la priorisation des budgets ainsi que l'adaptation des techniques.*

[3] *Loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées.*

[4] *Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.*

[5] *Mesure prévue au 1° du I à l'article 1er de la loi n° 2025-415 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession est entièrement applicable depuis la parution du décret n° 2025-1363 du 26 décembre 2025.*

2. Des motifs d'inquiétude concernant la dégradation de l'application des textes relevant de la compétence de la commission des affaires économiques

Avec 19 % de l'ensemble des mesures d'application prévues, **la commission des affaires économiques** affiche **un taux d'application de 55 % des textes relevant de sa compétence,** inférieur de 11 points au taux global moyen. À l'occasion de la session précédente, votre rapporteure déplorait déjà le faible taux de mise en application des lois examinées par la commission. **Ce taux se contracte à nouveau** en 2024-2025 **de trois points** par rapport à la session précédente dans un contexte d'**augmentation de près de 14 % du nombre de mesures prévues** (74 contre 65).

Parmi les lois signalées au SGG comme devant faire l'objet d'une mise en œuvre prioritaire, figure la **loi du 24 mars 2025[1] d'orientation pour la souveraineté alimentaire**. Les mesures prévues pour sa mise en application n'ont été prises qu'à hauteur de 35 %. 14 mesures étaient encore attendues au 31 mars 2026.

Autre loi emblématique, la loi du 30 juin 2025[2] contre **les fraudes aux aides publiques** affiche un taux d'application de 61 %. Neuf mesures étaient toujours attendues à la fin de la période de référence.

Enfin, depuis juin 2026, deux mesures prévues pour l'application de la loi du 11 août 2025[3] visant à **lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur**, dite « Loi Duplomb », sont toujours attendues à ce jour.

3. Deux cas particuliers : la commission des lois et la commission de la culture

a) Une chute de 32 points du taux d'application des textes relevant de la compétence de la commission des lois

Avec 19 % de l'ensemble des mesures d'application prévues, la commission des lois **affiche un taux d'application de 51 %,** inférieur de 17 points au taux global moyen. **Ce taux recule** en 2024-2025 **de 32 points** par rapport à la session précédente dans un contexte de réduction **de près d'un tiers du nombre de mesures prévues** (75 contre 109).

Certaines mesures identifiées comme essentielles par votre rapporteure ont bien été publiées en début d'année. Il en va ainsi de la mesure d'application de la loi du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin

---

[1] *Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture.*

[2] *Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.*

[3] *Loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.*

aux élections municipales[1], signalée au Gouvernement le 11 février 2026 et publiée le 21 février 2026.

En revanche, votre rapporteure déplore et s'interroge sur les raisons du taux d'application de 30 % de la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du **narcotrafic**[2]. Au 31 mars 2026, 19 mesures étaient toujours attendues. Cette loi a été signalée auprès du SGG comme prioritaire, eu égard à ses enjeux non seulement d'efficacité opérationnelle des nouveaux outils, mais également économiques avec la lutte contre le blanchiment.

b) Un objectif partiellement atteint pour la commission de la culture

Avec moins de 2 % de l'ensemble des mesures d'application prévues, **la commission** de la culture **affiche un taux d'application de 100 % des textes relevant de sa compétence**. Les six mesures de la loi du 31 juillet 2025 contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur ont ainsi toutes été publiées, dans le respect du délai de six mois[3]. Néanmoins, la commission estime que **cette mise en application n'est pas entièrement conforme à l'esprit du législateur**, en particulier le décret relatif à la mission « égalité et diversité »[4].

Pour le président de la commission « *[…] alors que la loi prévoit, au sein de la mission, un référent qualifié exclusivement chargé de la prévention, de la détection et du traitement des faits d'antisémitisme et de racisme, le décret se contente de faire la liste des divers sujets dont sont chargés les référents composant la mission sans préciser s'ils y sont dédiés ou pas. Interrogé sur ce point lors de son audition par notre commission le 13 mai dernier, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. Philippe BAPTISTE, a simplement expliqué que la précision figurant dans la loi, il n'avait pas semblé nécessaire de la reprendre dans le décret. […]*

En outre, ce décret ne mentionne pas le dispositif de signalement des faits d'antisémitisme, de racisme, de discrimination, de violence et de haine prévu par la loi, alors qu'évidemment celle-ci n'est pas entrée dans le détail de sa mise en œuvre. Cette lacune risque là encore d'entraver la bonne application de la loi.

Le second décret, celui relatif à la procédure disciplinaire, est plus satisfaisant. Il a notamment introduit les dispositions permettant le fonctionnement des sections disciplinaires communes créées par la loi et précisé les mesures d'interdiction d'accès pouvant être prises à l'encontre d'un usager faisant l'objet d'une procédure disciplinaire.

Une réserve cependant concernant les pouvoirs d'investigation dont la loi dote le président ou le directeur de l'établissement pour établir les faits susceptibles de faire l'objet de poursuites disciplinaires : le décret retient une approche minimaliste

---

[1] *Loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.*
[2] *Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.*
[3] *Loi n° 2025-732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur.*
[4] *Décret n° 2025-1433 du 29 décembre 2025 relatif à la mission « égalité et diversité » dans les établissements d'enseignement supérieur.*

en se bornant à mentionner le recueil, au titre des pièces justificatives de la saisine de la section disciplinaire, de signalements, de témoignages ou d'éléments matériels. »

F. UNE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT EN HAUSSE EN 2024- 2025

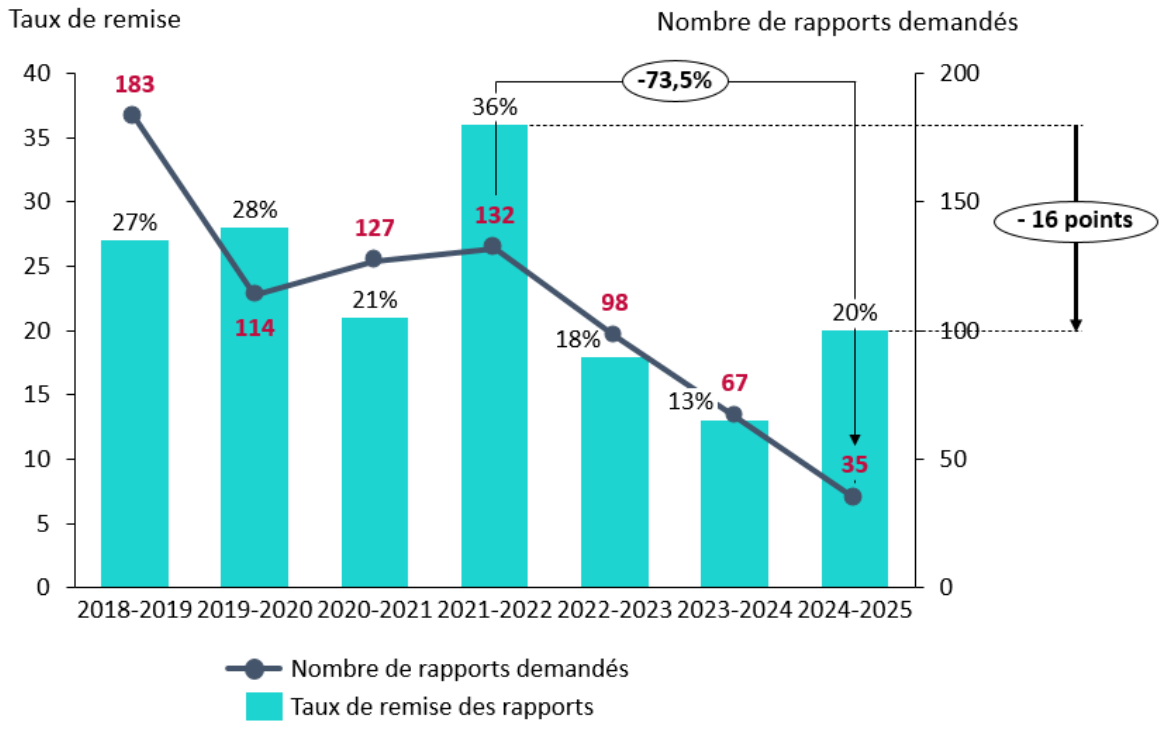
1. Une évolution décevante du nombre de rapports remis au Parlement

a) Un taux de remise qui demeure médiocre en dépit de la diminution substantielle du nombre de rapports demandés

Après une session alarmante, **le taux de remise des rapports demandés par le Parlement** au Gouvernement dans un article de loi **a progressé** en 2024-2025. Sur 35 rapports demandés par le Parlement (contre 67 à l'occasion de la session précédente), 7 lui ont été remis, soit un taux de **20** % (contre 13 %à l'occasion de la session précédente, loin du pic de 36 % atteint en 2021-2022).

La **chute substantielle et constante du nombre de rapports demandés au Gouvernement constatée depuis la session 2021-2022 ne s'est donc pour l'instant accompagnée que d'une légère augmentation du taux de remise.**

Taux de remise des rapports demandés au Gouvernement



Source : Direction de la législation et du Contrôle

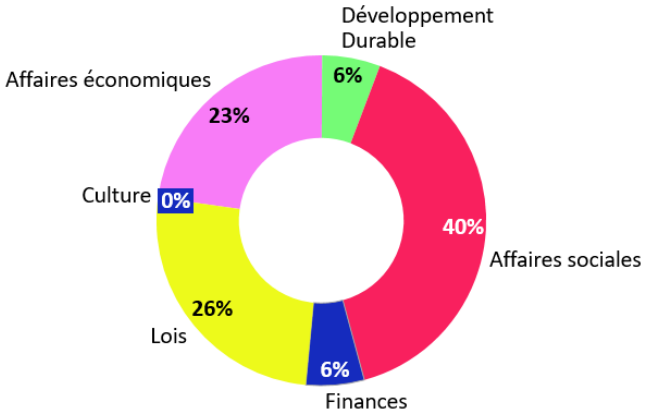
Le taux de remise demeure donc médiocre puisque **80 % des rapports** prévus par une mesure législative n'ont toujours pas été transmis au Parlement. Lors du débat en séance publique sur le bilan de l'application des lois pour 2021-2022, le ministre des relations avec le Parlement avait alors indiqué partager le « *mécontentement sur l'absence de remise des rapports demandés par le Sénat* » et s'était engagé à « *écrire dès demain aux ministres concernés* ». Il a réitéré son constat d'insuffisance lors de son audition programmée l'an dernier en jugeant « *insatisfaisante* » la remise des rapports. Les efforts en ce domaine doivent se poursuivre.

Le taux de remise des rapports de 20 % pour la session 2024-2025 revêt une situation contrastée selon les commissions.

b) La commission des finances encore oubliée

Les rapports demandés au cours de la dernière session concernaient essentiellement les commissions des affaires sociales (40 %), des lois (26 %) et des affaires économiques (23 %).

Répartition des dispositions prévoyant le dépôt d'un rapport selon les commissions permanentes en 2024-2025



Source : Direction de la législation et du Contrôle

Il convient de noter que :

– trois rapports ont été transmis à la **commission des lois** sur les neuf demandés ;

– deux rapports ont été transmis à la **commission des affaires économiques** sur les huit demandés ;

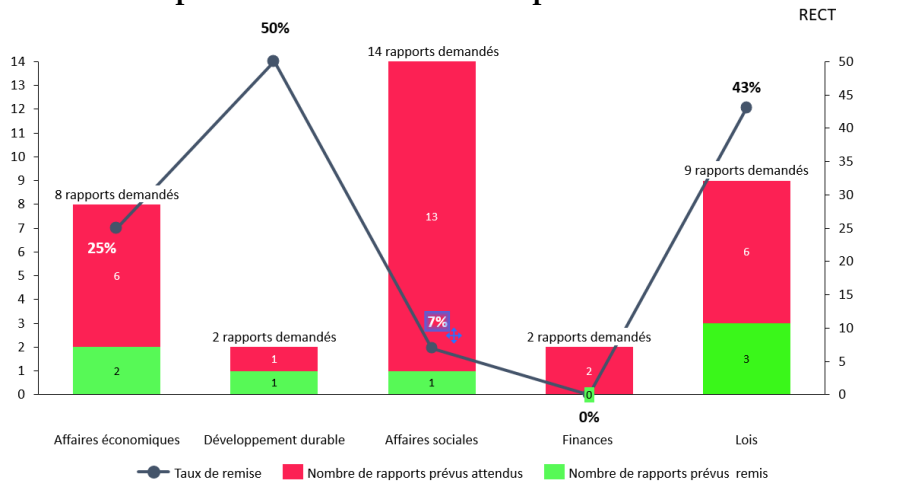
– un seul rapport a été transmis à la **commission des affaires sociales** sur les quatorze demandés[1] ;

[1] *Rapport au Parlement en application de l'article 46 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025*.

– un rapport a été transmis à la **commission du développement durable** sur les deux demandés ;

– aucun rapport n'a été transmis à la commission des finances sur les deux rapports demandés.

Taux de remise des rapports demandés par des dispositions selon la compétence des commissions permanentes en 2024-2025

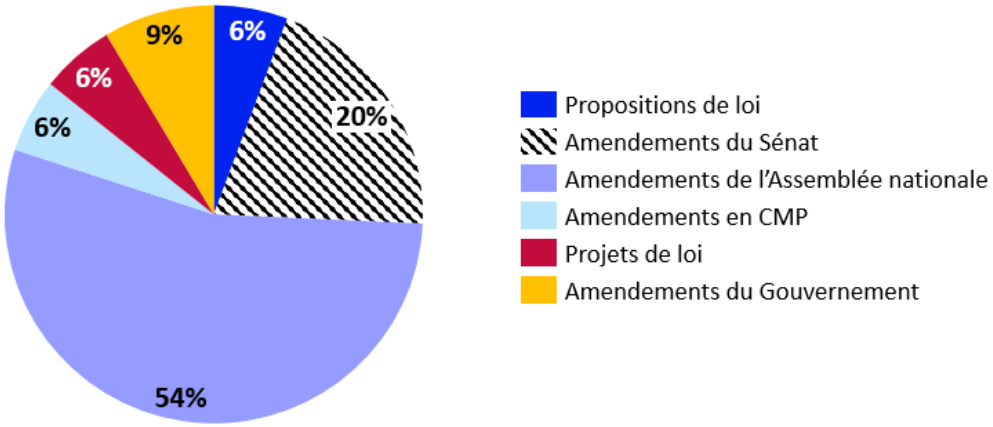


Source : Direction de la législation et du Contrôle

c) Les demandes de rapports émanant du Sénat largement ignorées

L'Assemblée nationale a introduit par voie d'amendement 19 demandes de rapports, soit plus de la moitié (54 %) des 35 demandes enregistrées.

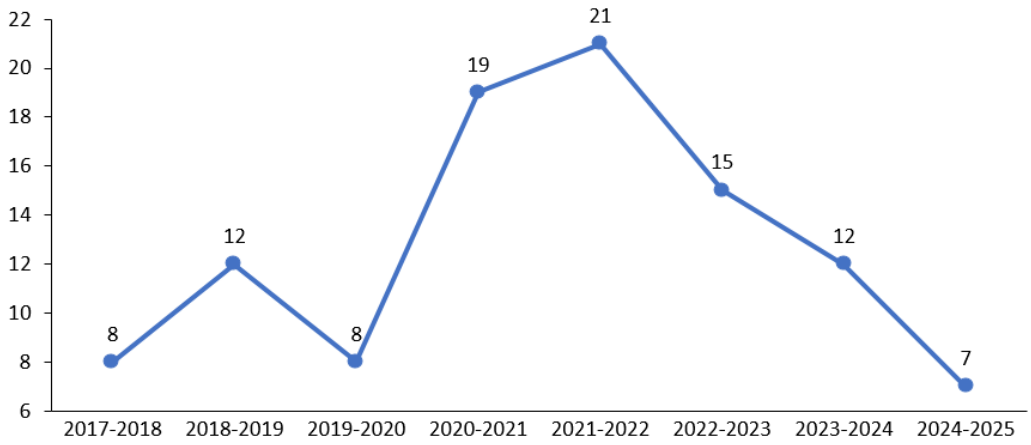
Nombre de rapports prévus en 2024-2025 selon leur origine



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

Le Sénat en a introduit près de trois fois moins que l'Assemblée nationale. En effet, la doctrine du Sénat qui consiste à réduire les **demandes de rapport** et préférer s'appuyer sur ses propres publications s'est poursuivie sur la session 2024-2025 avec sept rapports, soit 20 % du total des rapports demandés.

Nombre de rapports prévus par un amendement d'origine sénatoriale



Source : Direction de la législation et du Contrôle

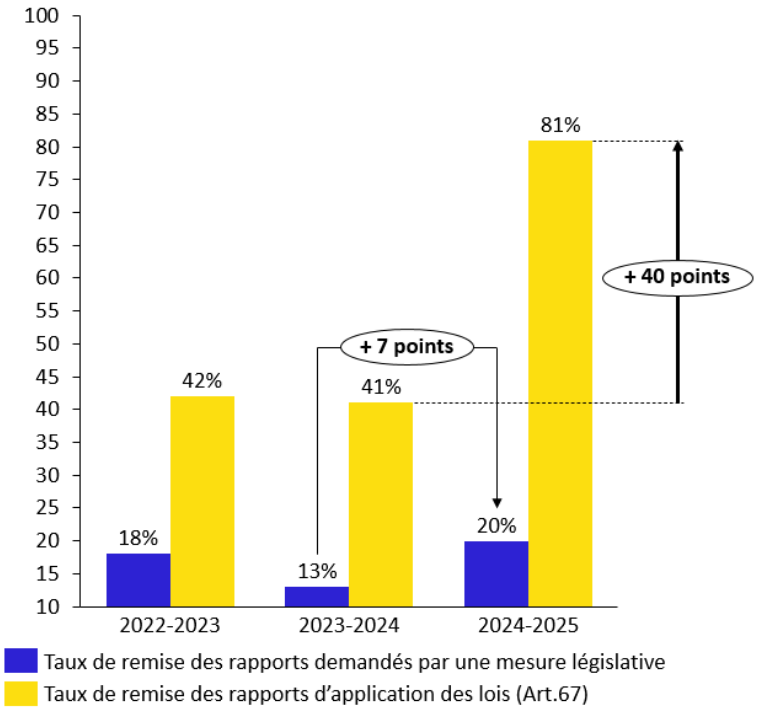
À l'instar des autres sessions, **la réserve du Sénat en matière de demandes de rapport n'a malheureusement pas été récompensée**. En dépit d'un rebond observé lors de la session 2022-2023, aucun des sept rapports demandés par la Haute Assemblée n'a été transmis par le Gouvernement.

De même, aucun des rapports prévus par amendement du Gouvernement n'a été transmis au Parlement. Il est une nouvelle fois surprenant de constater que ce dernier **ne transmette pas les trois rapports qu'il s'est lui-même imposé** de rédiger par l'intermédiaire d'un de ses amendements en cours de discussion du texte législatif.

S'agissant des rapports demandés en CMP, un seul a été transmis.

Quant au taux de remise **des rapports prévus par le texte initial,** proposition de loi comme projet de loi**, il est de 50 %** (**deux rapports transmis sur quatre demandés).** Si les circonstances politiques ont pu jouer comme facteur de retard dans leur remise lors de la session précédente, un rapport prévu dans un projet de loi est prévisible et devrait donc être transmis au Parlement.

Évolution des taux de remise des rapports au Parlement



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

2. Une progression de la remise des rapports d'application des lois de l'article 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« *à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi* ». Ce rapport doit mentionner « *les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi.* » Il indique également les mesures d'application manquantes et les raisons qui justifient cette absence.

En théorie extrêmement utile au contrôle de l'application des lois par le Sénat, ce dispositif a très longtemps constitué le parent pauvre de l'information du Parlement par le Gouvernement. Si la publication de ces rapports fait l'objet d'une plus grande attention de la part du Gouvernement que celle des rapports demandés à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, l'effort porté a été substantiel en 2024-2025.

29 rapports ont été remis, ce qui établit le taux à 81 %, soit un doublement de celui-ci par rapport à la précédente session.

IV. LES DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES MESURES REGLEMENTAIRES SUR LA SESSION 2024- 2025

Si le délai global moyen d'application des lois enregistre une baisse significative d'un mois en 2024-2025 par rapport à la session précédente, **le délai diffère selon la nature des lois ou de leur procédure d'examen**. On observe en 2024-2025 :

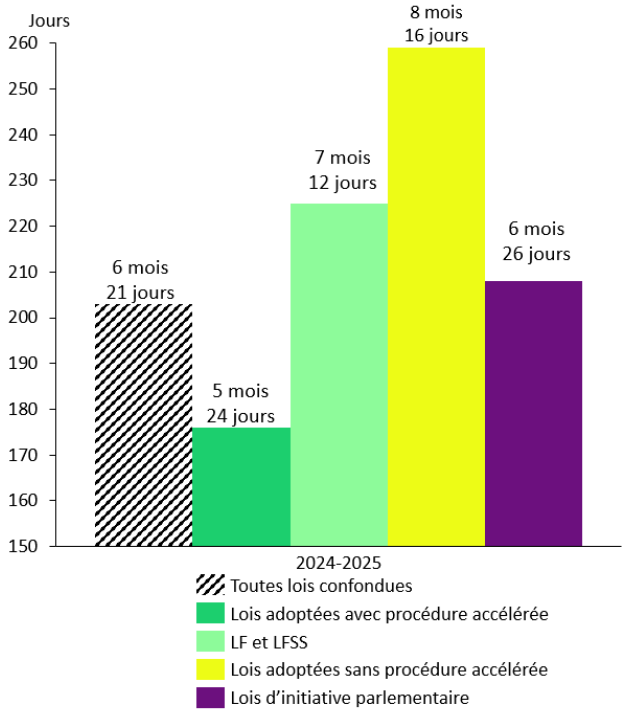
– une amélioration sans précédent du délai de publication des mesures réglementaires relevant de lois adoptées après déclenchement de la procédure accélérée. Il s'établit à 5 mois et 24 jours contre 8 mois et 8 jours au cours de la session précédente ;

– un allongement du délai moyen de publication des mesures d'application de la loi de finances qui impacte le délai global des lois budgétaires[1] qui s'établit à 7 mois 12 jours ;

– une légère amélioration du délai de publication des mesures issues de **lois d'initiative parlementaire** qui enregistrent un délai de 6 mois 26 jours contre 6 mois 30 jours au cours de la session précédente ;

– et **une augmentation du délai** de publication des lois adoptées selon la **procédure normale** qui atteint 8 mois et 16 jours.

Délai moyen de prise des mesures d'application selon le type de lois



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

[1] *Loi de finances pour 2025 et loi de financement de la sécurité sociale pour 2025*

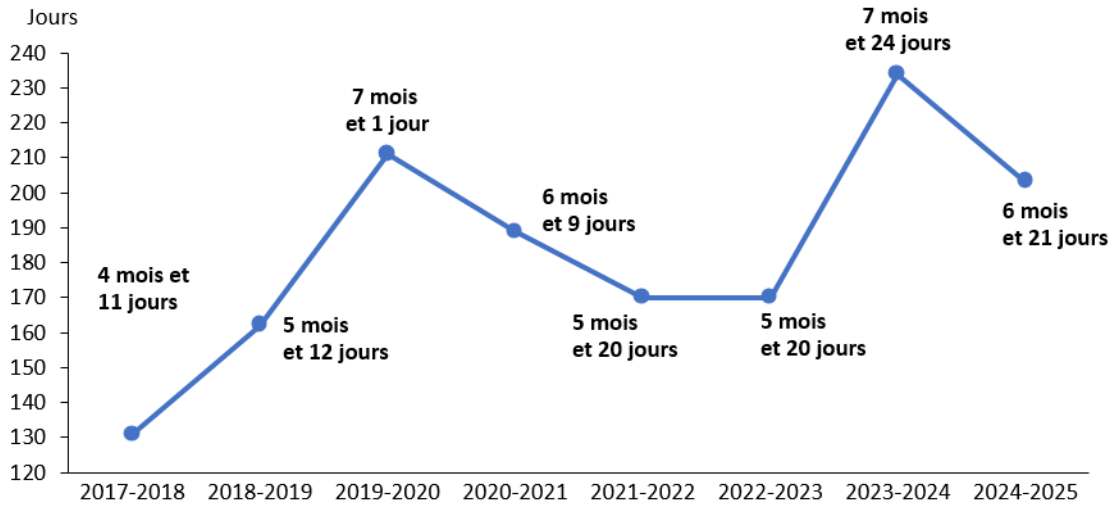
A. UNE DIMINUTION DU DÉLAI MOYEN DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION

L'amélioration des taux d'application s'accompagne de celle des délais de publication des mesures d'application. **Le délai moyen global de publication des mesures** réglementaires d'application des lois **a diminué d'un peu plus d'un mois,** en s'établissant pour la session 2024-2025 à **6 mois et 21 jours**[1], contre 7 mois et 24 jours pour la précédente session.

Rappelons que **le Gouvernement s'est fixé** par circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 **un délai de six mois pour publier les mesures d'application**. Cet objectif a été réaffirmé dans la circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois.

Après la hausse des délais constatée au cours de la précédente session en raison de l'instabilité ministérielle, **le délai global moyen de publication des mesures réglementaires retrouve un niveau plus conforme à l'engagement du Gouvernement**, sans pour autant descendre en dessous des six mois, comme en 2017-2018, 2018-2019 et 2021-2022.

Évolution du délai moyen global de publication des mesures d'application des lois



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

[1] *Ce délai est calculé pour les mesures réglementaires prévues par la loi. Il s'établit à 7 mois et 25 jours en prenant en compte l'ensemble des mesures prises, y compris celles non prévues. Ce délai est une moyenne des délais de publication des décrets dont certains paraissent dès la promulgation de la loi alors que le délai maximal observé cette session est de 1 an, 4 mois et 6 jours.*

Les efforts aux fins d'un « retour à la normale » d'avant une session 2019-2020 marquée par la crise sanitaire doivent se poursuivre, d'autant plus que **tout retard de publication** des mesures réglementaires **crée un cercle vicieux**.

En effet, **celui-ci affecte mécaniquement le stock de l'année** de mesures restant à prendre, qui était de 132 au 31 mars 2026, **avec un possible effet boule de neige** sur la prochaine session. Le Gouvernement devra en effet se charger de mettre en application non seulement les lois adoptées au cours de la dernière session mais aussi celles des sessions précédentes.

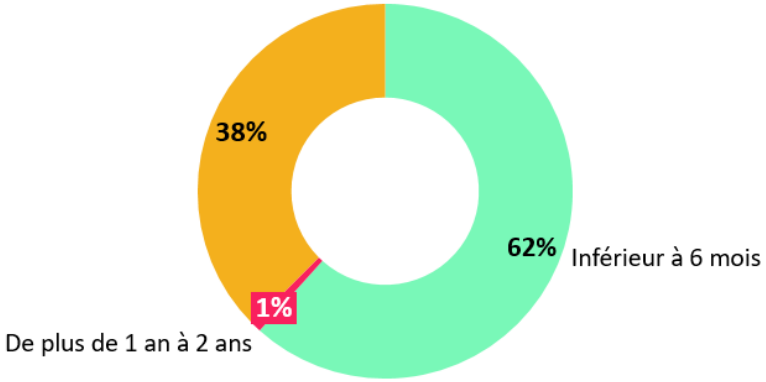
B. UNE NETTE AMÉLIORATION DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS ADOPTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, À L'EXCEPTION DE LA LOI DE FINANCES

1. Une réduction de plus de deux mois du délai de publication des mesures réglementaires prévues par des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée

Contrairement aux sessions précédentes, les mesures d'application prévues par les **lois examinées après engagement de la procédure accélérée bénéficient enfin d'un traitement plus rapide**. Le délai moyen de publication **des 214 mesures concernée** est de **5 mois et 24 jours**, soit **72 jours de moins** que celui constaté lors de la session précédente.

Près de 62 % des mesures prévues prises pour l'application des lois promulguées sur la session 2024-2025 après engagement de la procédure accélérée respectent le délai de six mois, **contre 40 %** la session précédente. En effet, **le nombre de mesures prises dans un délai supérieur à six mois chute drastiquement**. On ne dénombre qu'une seule mesure prise dans un délai de 1 à 2 ans contre 44 la session précédente. Leur proportion diminue donc de plus de 13 points. Quant aux mesures prises dans un délai de 6 à 12 mois, leur proportion se contracte de 9 points.

Répartition des mesures prévues prises pour les lois examinées après engagement de la procédure accélérée en 2024-2025



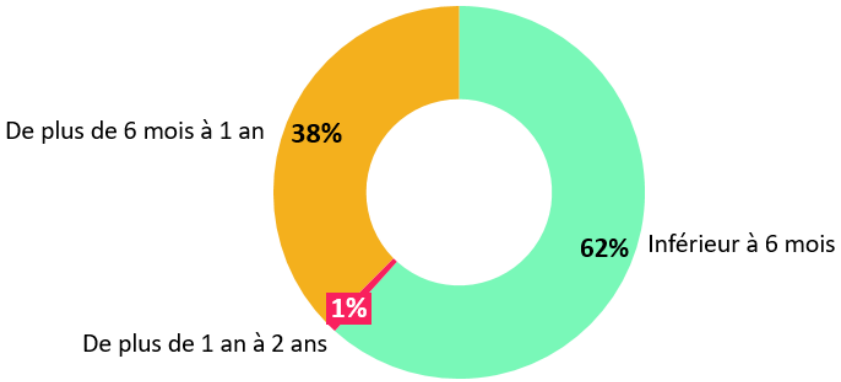
Source : Direction de la Législation et du Contrôle

2. Un délai de publication des mesures d'application prévues par la loi de finances en augmentation

En revanche, le délai moyen des mesures d'application prévues par les **lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale**, régies de droit par la procédure accélérée, **s'allonge de plus d'une semaine**. Il est **de 7 mois et 12 jours**.

Ce délai est supérieur d'un mois au délai moyen alors que la mise en application rapide de ces lois est essentielle. La proportion des mesures prises conformément au délai de six mois se contracte de quatre points par rapport à la session précédente alors que celles prises dans un délai compris entre 6 mois et 1 an augmente de 14 points.

Répartition globale des mesures d'application prises pour les lois de finances (LF et LFSS) en 2024-2025

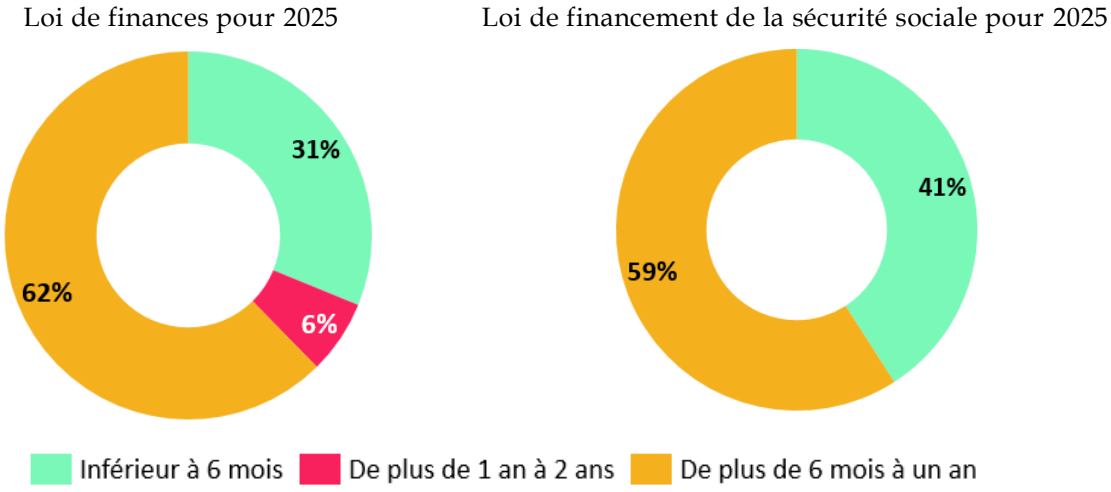


Source : Direction de la Législation et du Contrôle

Cet allongement du délai moyen de publication concerne la loi de finances pour 2025. La publication de mesures parues entre 6 mois et 1 an augmente de 14 points par rapport à la session précédente, en s'établissant

à 62 % tandis que celles des mesures respectant le délai de 6 mois chutent de 16 points (31 %).

Répartition des mesures prévues publiées respectivement pour la loi de finances et pour celle de financement de la sécurité sociale au cours de la session 2024-2025



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

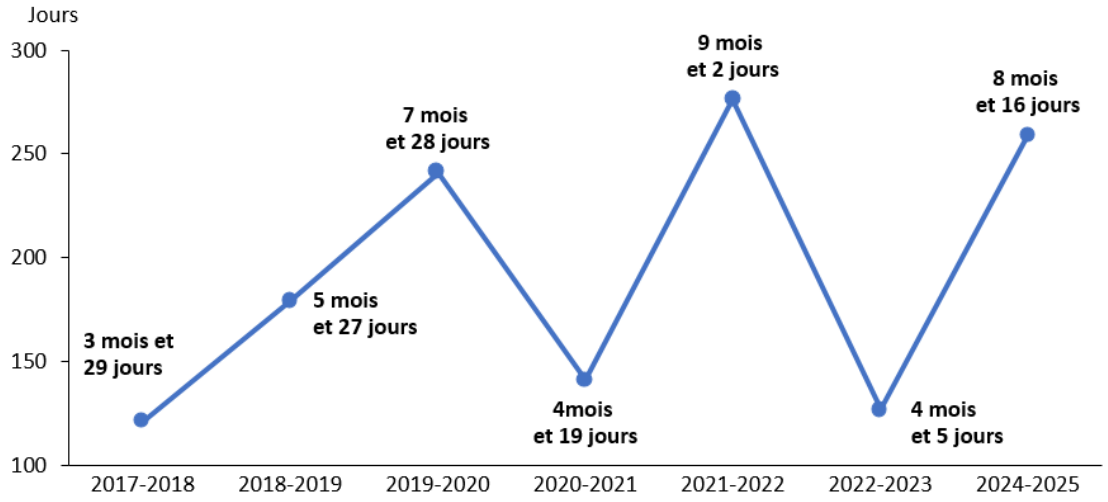
En revanche**, les délais de publication des mesures réglementaires prévues par la loi de financement de la sécurité sociale s'améliorent significativement**. La proportion de mesures prises dans les six mois suivant la promulgation de la loi diminue de 12 points en s'établissant à 41 % comme celle des mesures parues dans un délai de 1 à 2 ans qui chute de 26 points. Aucune mesure prise pour l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 n'est parue au-delà de 1 an. On en dénombrait 17 en 2023-2024.

C. UN ALLONGEMENT DU DÉLAI DE PUBLICATION DES MESURES PRÉVUES PAR LES LOIS ADOPTÉES EN PROCÉDURE NORMALE

Le délai moyen de publication des mesures d'application prévues par les lois adoptées sans engagement de la procédure accélérée **alterne** depuis la session 2019-2020 **entre augmentation et diminution**.

Extrêmement bas dans les années précédant la crise sanitaire, il a plus que doublé pour atteindre **8 mois et 16 jours** en 2024-2025 (contre 6 mois et 21 jours en moyenne pour l'ensemble des textes).

Évolution du délai moyen de publication des mesures d'application des lois adoptées sans engagement de la procédure accélérée



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

Il convient toutefois de relativiser ce constat en raison du recours pratiquement systématique à la procédure accélérée au cours des sessions précédentes. **Le nombre de mesures prévues** au titre des lois adoptées sans engagement de la procédure accélérée **est chaque année assez faible**. On en dénombrait 28 en 2024-2025, soit un peu plus de 7 % de l'ensemble des 394 mesures prévues.

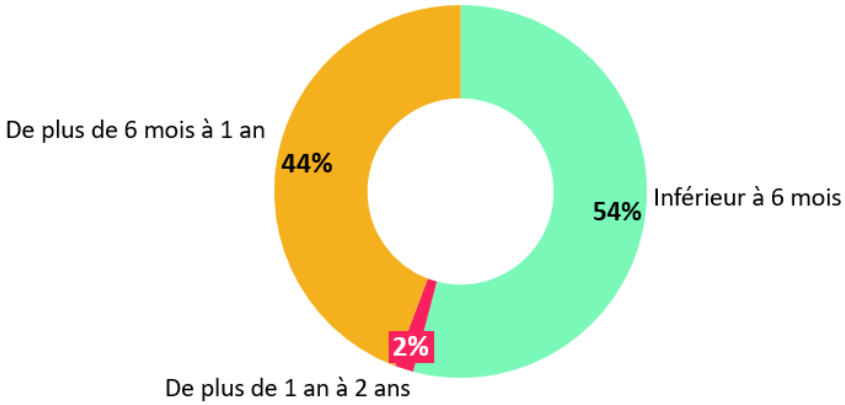
D. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU DÉLAI DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION PRÉVUES PAR LES LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Après une amélioration de plus d'une semaine du **délai moyen de publication des mesures réglementaires prévues par les lois issues de propositions de loi** constatée au cours de la précédente session, le délai moyen de publication diminue à nouveau de 4 jours pour se fixer à **6 mois et 26 jours** en 2024-2025.

Ce délai moyen est d'autant plus satisfaisant que les lois d'initiative parlementaires représentent **les trois quarts des lois adoptées nécessitant au moins une mesure d'application** et concentrent près de **31 % des mesures réglementaires d'application prévues.** Il s'inscrit dans la moyenne du délai global, toutes lois confondues de 6 mois et 21 jours.

À l'instar de la session précédente, **plus de la moitié** (51 %) **des mesures prévues ont été publiées dans un délai inférieur à 6 mois.** (*Cf.* Graphique ci-après.) Votre rapporteure se félicite que la proportion des mesures publiées dans un délai de 1 à 2 ans chute drastiquement de sept points. Une seule mesure a été prise dans un délai supérieur à un an contre 17 au cours de la précédente session.

Répartition des mesures prévues prises pour les lois d'initiative parlementaire en 2024-2025



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

La diminution des délais de publication a particulièrement bénéficié à la commission de la culture, celle des affaires économiques ainsi que celle des affaires sociales dont respectivement, 100 %, 72 % et 70 % des mesures prévues ont été prises dans un délai inférieur à six mois. Cette proportion n'est que de 35 % pour la commission des lois.

E. UNE STABILITÉ DU DÉLAI DE REMISE DES RAPPORTS DEMANDÉS

Au-delà du taux de remise, **une attention particulière doit être portée au délai moyen de remise des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement dans la mesure où l'intérêt du rapport s'estompe avec le temps.** Le délai moyen des quelques rapports remis au Parlement atteint ainsi **5 mois et 7 jours** contre 5 mois et 8 jours lors de la précédente session[1].

Les délais respectifs de remise des sept rapports sont les suivants :

– le délai de remise de l'unique rapport prévu par la **loi de financement de la sécurité sociale** est de 10 mois et 8 jours[2] ;

– le délai de remise moyen des trois rapports prévus par des amendements de l'Assemblée nationale à la loi sur la refondation de Mayotte adoptée après engagement de la procédure accélérée relevant de **la commission des lois** est de 5 mois et 17 jours ;

– celui de l'unique rapport pour une loi relevant de la commission du **développement durable,** d'initiative parlementaire est de 6 mois et 10 jours,

---

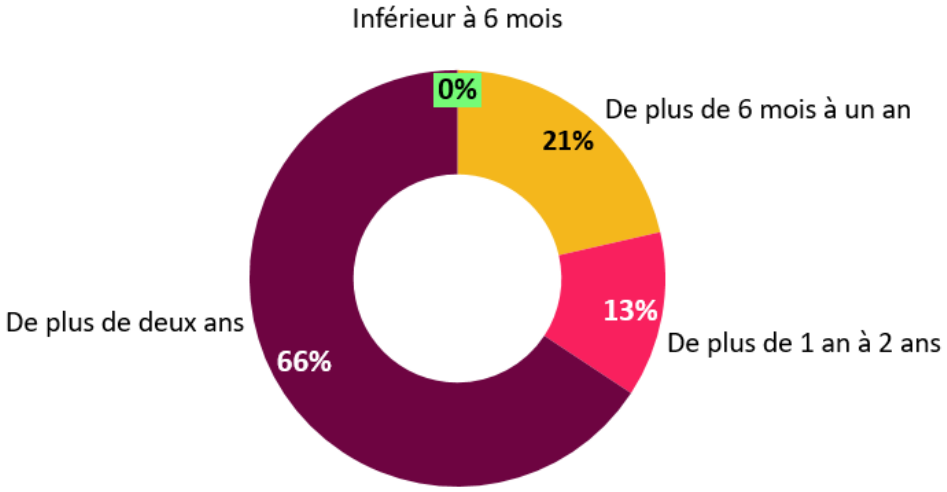
[1] *Le délai minimum est de 28 jours et le délai maximum de 9 mois et 26 jours.*

[2] *Sur les huit rapports demandés, le seul qui ait été remis en application de l'article 46 de la LFSS pour 2025 est le rapport n° 38 du 5 janvier 2026 évaluant l'application du 2° du I de l'article 51 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 sur le niveau de financement des actes innovants de biologie et d'anatomopathologie hors nomenclature susceptibles de présenter un bénéfice clinique ou médico-économique.*

– le délai moyen de remise des deux rapports en application de la loi d'urgence pour Mayotte adoptée après engagement de la procédure accélérée et relevant de la **commission des affaires économiques** est de 2 mois et 10 jours.

S'agissant du **stock des lois promulguées avant le 1er octobre 2024,** le délai moyen de publication des rapports élaborés entre le 1er avril 2023 et le 31 mars 2024, s'élève **à 5 ans, 8 mois et 29 jours** contre 2 ans, 8 mois et 17 jours en 2023-2024, et 1 an, 4 mois et 30 jours en 2022-2023.

Répartition des rapports selon leur délai de publication au cours de la période du 1er avril 2022 au 31 mars 2023 pour les lois promulguées avant 1er octobre 2024



Source : Direction de la Législation et du Contrôle

De nombreux rapports sont encore attendus pour des **lois votées lors des sessions précédentes**. Ainsi, pour la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019[1], pourtant adoptée il y a plus de quatre ans, seuls neuf rapports sur les 13 attendus ont été remis. Quatre rapports sont toujours attendus[2].

[1] *Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.*

[2] *– Rapport sur l'impact du développement du transport par autocar sur l'environnement, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre (article 97) ;*
– Rapport sur le suivi du renouvellement des flottes par les compagnies aériennes et son incidence sur la réduction des nuisances sonores dans le but de fournir les informations nécessaires pour apprécier l'évolution de ces nuisances et les réponses, y compris réglementaires, à y apporter (article 181) ;
– Rapport pour évaluer la conformité des réseaux de transports publics à l'article L1112-1 du code des transports ainsi qu'un bilan sur l'accessibilité des gares et des métros (article 182) ;
– Rapport sur les dispositifs locaux d'aide à la mobilité des victimes de violences sexuelles destinés à leur permettre de se déplacer, notamment pour un examen auprès d'un médecin légiste ou une audience, et de poursuivre leurs démarches de judiciarisation (article 184).

S'agissant de la loi du 4 août 2021 de programmation relative à la lutte contre les inégalités mondiales[1], la **commission des affaires étrangères** de la défense et des forces armées rappelle que le rapport présentant la stratégie de la France en matière de mobilité internationale en entreprise et en administration[2] n'a toujours pas été transmis alors que le délai prévu par la loi est expiré depuis le 6 août 2022.

[1] *Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.*

[2] *Ce rapport concerne l'opportunité d'un élargissement des conditions d'accès aux volontariats internationaux prévus aux articles L. 122-1 à L. 122-9 du code du service national et de la création de nouveaux programmes de mobilité internationale en entreprise dans le cadre de la politique française d'aide au développement.*

DEUXIÈME PARTIE :
ANALYSE DE COMMISSIONS

I. COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024- 2025

1. Le bilan quantitatif des lois de la session

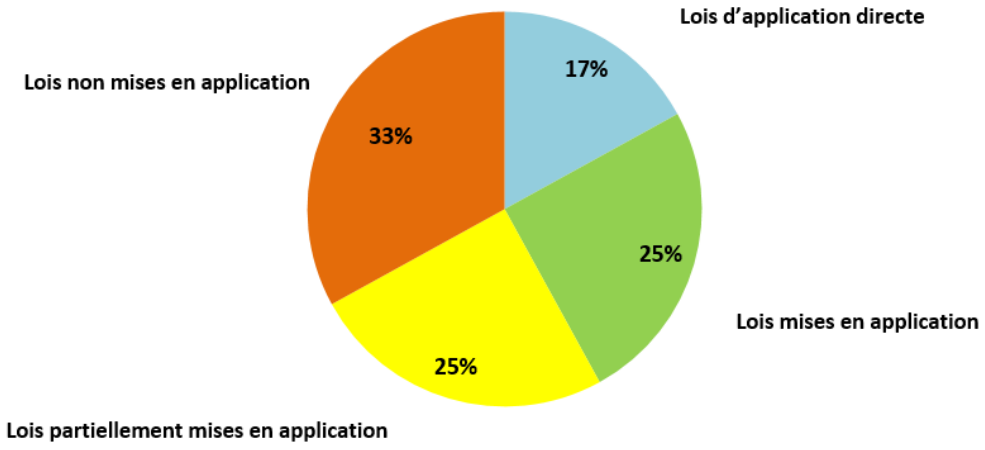
Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires économiques, 12 lois** ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2024-2025,** soit **huit de plus** que lors de la session précédente.

Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission des affaires économiques au cours des sessions ordinaire et extraordinaire

2022-2023	2023-2024	2024-2025
7	3	12

Sur ces 12 lois, **2 étaient d'application directe** et **3 sont entièrement mises en application** au 31 mars 2025.

Répartition des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025 selon leur état d'application



Source : Commission des affaires économiques

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission, 41 **mesures réglementaires d'application sur 74 ont été prises** au cours de la période considérée, soit un taux de 54 %, légèrement inférieur à celui (58 %) de la session précédente.

État d'application des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État application
Lois directement applicables					
Loi n° 2025-337 du 14 avril 2025 visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire	PPL AN	Oui	NA	NA	**100** %
Loi n° 2025-533 du 13 juin 2025 instaurant des réponses adaptées et proportionnées pour prévenir notamment le développement des vignes non cultivées	PPL AN	Oui	NA	NA	**100** %
Lois entièrement applicables					
Loi n° 2025-136 du 15 février 2025 visant à adapter le fonctionnement des instances de gouvernance des chambres d'agriculture et de la mutualité sociale agricole	PPL AN	Oui	1	1	100 %
Loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte	PJL	Oui	16[1]	15	**100** %
Loi n° 2025-336 du 14 avril 2025 visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement	PPL S	Oui	1	1	**100** %
Lois partiellement applicables					
Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture	PJL	Oui	23	8	**35** %
Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques	PPL AN	Oui	23	14	**61** %
Loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes au métier d'agriculteur	PPL S	Oui	5	2	**40** %

1 L'une de ces mesures appelées par la loi n'a pas été prise, étant devenue sans objet.

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État application
Lois non mises en application					
Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale	PPL AN	Oui	2 mesures hors compteur car différées au-delà du 31 mars 2026	0	**0** %
Loi n° 2025-365 du 23 avril 2025 visant à améliorer le traitement des maladies affectant les cultures végétales à l'aide d'aéronefs télépilotés	PPL AN	Non	2	0	**0** %
Loi n° 2025-534 du 13 juin 2025 expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer	PPL S	Non	2	0	**0** %
Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements	PPL AN	Oui	1	0	**0** %
Total			74	41	**54** %

Source : Commission des affaires économiques

Évolution du taux d'application des lois relevant de la commission

	Taux d'application	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises
2021-2022	56 %	59	33
2022-2023	57 %	14	8
2023-2024	58 %	65	38
2024-2025	55 %	74	41

Source : Commission des affaires économiques

2. Un bilan dans la moyenne des dernières années, marqué par une bonne prise en compte de l'initiative parlementaire

Le bilan présenté cette année porte sur l'analyse du dernier exercice connu, et non sur des périodes plus longues comme le triennat ou la législature en cours. Ainsi recentré, il favorise les comparaisons.

La session sous revue s'inscrit dans la moyenne des dernières années, avec un taux de mesures prises sur celles attendues – 54 % - compris dans une fourchette de 50 à 60 %. **Ce résultat, inférieur en termes relatifs à celui des années précédentes, correspond, dans l'absolu, à un nombre important de mesures d'application prises, soit 41**.

Parmi les douze lois promulguées entre le 1er octobre 2023 et le 30 septembre 2024 dont l'examen avait été confié à la commission des affaires économiques, **dix étaient à l'origine des propositions de loi**, dont trois issues du Sénat. Il apparaît que ces textes n'ont pas souffert dans leur mise en application d'une priorité donnée aux initiatives gouvernementales. Ainsi, le taux de mise en application de la loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques, d'origine parlementaire, est supérieur (61 %) à celui constaté (35 %) pour la loi du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, d'origine gouvernementale, alors que le nombre des mesures attendues pour ces deux textes était semblable.

La même observation s'applique si l'on regarde les auteurs des mesures d'application. Celles issues d'amendements sénatoriaux ont été prises à 59 % (17 sur 29) tandis que celles provenant d'amendements gouvernementaux l'ont seulement été à 40 % (2 sur 5).

Néanmoins, dans le domaine agricole, il doit être souligné qu'alors que le Gouvernement soumet au Parlement une nouvelle loi d'urgence, les trois lois précédentes ne sont que partiellement ou pas appliquées, ce qui interroge sur le pilotage des différents textes et leur urgence respective.

3. Un bilan très décevant pour les rapports

a) La publication des rapports de l'article 67

Pour quatre des douze lois promulguées en 2024-2025, **soit un tiers du stock**, le rapport prévu à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit n'a pas été transmis.

b) La publication des lois des rapports demandés par le Parlement

Par ailleurs, comme les années précédentes, le Gouvernement s'est avéré défaillant dans la remise des rapports prévus par la loi. Ainsi, **aucun des huit rapports demandés** dans les lois de l'exercice considéré n'a été déposé.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION ET DU STOCK PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Agriculture, forêt, chasse et pêche

a) Loi n° 2021 1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes

Pour la revue exhaustive de l'application des cinquante articles de la loi « maltraitance animale », adoptée il y a désormais plus de trois ans, il convient de se référer aux bilans de l'application des lois des quatre dernières années et au rapport d'information de Mme Chain-Larché adopté par la commission des affaires économiques en mai 2023[1].

Sur 22 mesures nécessaires pour l'application de cette loi, 7 sont encore attendues. **Le taux d'application de la loi, qui s'établit à 68 %, n'a donc pas évolué**.

Pour mémoire, 4 de ces 7 mesures concernent le seul article 46, dont l'entrée en vigueur est échelonnée dans le temps (étape au 1er décembre 2026 pour les cétacés, étape au 1er décembre 2028 pour les animaux sauvages des cirques itinérants).

Cette année, la commission des affaires économiques a souhaité revenir sur les mesures relatives aux conditions de vente et de détention d'animaux de compagnie et sur la question des delphinariums, qui a été abordée à plusieurs reprises en auditions.

(1) Les contournements et l'absence de certaines mesures d'application de la loi en matière de vente et de détention d'animaux de compagnie

En mars 2025, une enquête de la fondation 30 millions d'amis a dénoncé la commercialisation de chiens et chats dans les arrière-boutiques de certaines animaleries ou encore le non-respect du délai de 7 jours avant l'acquisition d'un animal, autant de pratiques interdites par la loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.

---

[1] *Rapport d'information n° 686 (2022-2023) fait par Mme Anne CHAIN-LARCHÉ au nom de la commission des affaires économiques sur l'application de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.*

La commission des affaires économiques a donc lancé une mission d'information flash, **confiée à Anne-Chain Larché, sur les éventuels contournements de cette loi**. La mission a identifié trois axes d'amélioration :

- un besoin de statistiques fiables sur le nombre d'abandons pour pouvoir estimer l'impact de l'interdiction de la vente de chiens et de chats dans les animaleries et lutter efficacement contre ce phénomène ;

- l'encadrement de la vente en « click and collect » qui, sans être illégale, doit se pratiquer dans des conditions de bien-être animal proches de celles qui s'imposent aux élevages ;

- la mise en œuvre du contrôle préalable systématique de l'identification des animaux sur les petites annonces en ligne, pourtant déjà requis par la loi et d'une inspection du ministère de l'agriculture pour les ventes en foires et salons, afin de lutter contre les achats d'impulsion, en complément de l'application effective du délai de sept jours par une procédure informatique unique.

Depuis la publication de ce rapport, **deux arrêtés ont été publiés pour fixer les règles sanitaires et de protection animale auxquelles doivent satisfaire les activités liées aux animaux de compagnie d'espèces domestiques**[1]. Ce nouveau cadre réglementaire encadre plus strictement ces activités en :

- prévoyant des règles sanitaires précises (espace minimal de 5 m² par chien et 2m² par chat, accès permanent à une courette en plein air pour les chiens, locaux séparés et aménagés pour les animaux malades, etc.) qui s'appliquent également aux animaleries hébergeant des animaux en attente de leur remise à leur acheteur en ligne ;

- imposant aux opérateurs concernés (éleveurs, familles d'accueil, associations, etc.) de se déclarer au registre des opérateurs détenant des carnivores domestiques ou au préfet ;

- précisant les informations à faire figurer sur le certificat de cession, etc.

Le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire avait annoncé, le 4 décembre 2025[2], que **le décret relatif aux sanctions infligées aux animaleries poursuivant la cession, à titre onéreux ou gratuit, de chiens et de chats dans leur établissement, était « en cours d'élaboration** *par le ministère chargé de l'agriculture en vue d'une publication fin 2025-début 2026* ». D'après les informations transmises par le

[1] *Arrêté du 19 juin 2025 fixant les règles sanitaires et de protection animale auxquelles doivent satisfaire les activités liées aux animaux de compagnie d'espèces domestiques et arrêté du 6 novembre modifiant ce même arrêté.*

[2] *Réponse du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire à la question écrite de Christopher Szczurek n° 05 751.*

Secrétariat général du Gouvernement, ce décret est rédigé et devait être transmis au Conseil d'État vers le 15 mai 2026.

Il est à noter, enfin, que l'article 14 encadre la détention d'animaux non domestiques. Il crée ainsi un article L. 413-1 A du code de l'environnement prévoyant que « *parmi les animaux d'espèces non domestiques, seuls les animaux relevant d'espèces dont la liste est fixée par un arrêté du ministre chargé de l'environnement peuvent être détenus comme animaux de compagnie ou dans le cadre d'élevages d'agrément* ». Un décret doit préciser les modalités d'application de cet article, d'une part, et définir la notion d'élevage d'agrément, d'autre part. En l'absence de publication de ces deux mesures d'application, toutes les espèces animales non domestiques peuvent continuer à être détenues dans le cadre de l'élevage non professionnel.

L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ont publié un rapport, en avril 2025, sur la mise en place d'une liste d'espèces animales non domestiques pouvant être détenues à des fins de compagnie et d'agrément et la définition d'un « élevage de conservation ». **Si la commission salue la publication de ce rapport qui alimentera utilement les travaux d'élaboration du décret et de l'arrêté, elle regrette que plus d'un an après l'achèvement de cette mission, aucune mesure d'application n'ait été prise à ce jour pour rendre cette disposition applicable**.

(2) Delphinariums : chronique d'une impasse annoncée

L'article 46 de la loi prévoit, au 1er décembre 2026, **l'interdiction des spectacles incluant une participation de spécimens de cétacés et les contacts directs entre les cétacés et le public**. **La détention et la reproduction en captivité des spécimens de cétacés sont également proscrites, sauf dans le cadre de programmes scientifiques**.

Un seul arrêté sur les trois mesures d'application prévues a été pris, le 28 juin 2024, fixant les caractéristiques générales et les règles de fonctionnement des établissements autorisés à héberger des spécimens vivants de cétacés.

La rapporteure Anne Chain-Larché regrette, comme l'an passé, qu'un arrêté-cadre n'ait pas été pris pour définir les caractéristiques générales des programmes scientifiques éligibles et la durée des autorisations qui aurait opportunément pu être de dix ans (alinéa 26), en sus des arrêtés d'autorisation pris au cas par cas (alinéa 25).

La rapporteure alerte à nouveau sur **la situation dramatique à Marineland** pour les animaux (deux orques et douze dauphins restent, après la mort de deux orques sur les années récentes), mais aussi pour les équipes soignantes, qui sont les victimes collatérales d'une « interdiction sans solution ». Il en est de même des dauphins du parc Planète Sauvage. Ce sujet a été abordé en commission à l'occasion des auditions de Rodolphe Delord,

directeur du ZooParc de Beauval et de Martin Böye, directeur scientifique de la Loro Parque Fundacion le 28 janvier, puis de Mathieu Lefèvre, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature le 7 avril.

Alors que la situation devient chaque jour plus dramatique pour ces animaux, le Gouvernement n'a pas trouvé de solution satisfaisante pour les accueillir, faute de « *sanctuaire magique […] tel qu'il est réclamé par certaines associations environnementales*[1] ». De nombreuses pistes ont été évoquées puis abandonnées successivement comme le Japon ou l'Espagne où les delphinariums restent autorisés. Le transfert des orques au Canada, annoncé par le ministère de la transition écologique le 13 décembre 2025, a finalement été refusé par le parc Marineland. Le 15 mai 2026, la direction du parc a annoncé un possible transfert des deux orques et des douze dauphins – ces derniers devant rejoindre, à terme, le futur centre du Zooparc de Beauval -, en Espagne avant la fin du mois de juin. **La rapporteure Anne Chain-Larché salue cette annonce qu'elle espère concluante, mais considère que la gestion complexe des cétacés du Marineland conforte son pronostic pessimiste quant à la capacité des autorités à trouver une issue pérenne et satisfaisante pour le bien-être de ces animaux dans l'application de cette loi**.

b) Loi n° 2025- 136 du 15 février 2025 visant à adapter le fonctionnement des instances de gouvernance des chambres d'agriculture et de la mutualité sociale agricole

Issue d'une proposition de loi de la députée Nicole Le Peih, **cette loi n'appelait qu'une mesure d'application de son article 2** pour préciser les conditions dans lesquelles chaque établissement du réseau des chambres d'agriculture établit un règlement intérieur. Le décret n° 2026-208 fixant ces conditions a été publié le 24 mars 2026. **La loi est désormais totalement applicable**.

Ce texte, essentiellement technique et sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, répondait à une situation d'urgence pour apporter des corrections juridiques ou des ajustements de calendrier à des problématiques liées aux élections en cours ou à venir au sein de la mutualité sociale agricole (MSA) et des chambres d'agriculture. La commission l'avait adopté sans modification, à l'exception de la suppression d'une demande de rapport au Parlement sur l'opportunité d'adopter un mode de scrutin à la proportionnelle intégrale pour les élections des chambres d'agriculture.

Promulguée le 15 février 2025, cette loi a sécurisé juridiquement les élections aux chambres d'agriculture et aux MSA en permettant, par exemple, aux administrateurs de coopératives agricoles de participer aux instances dirigeantes des chambres d'agriculture, ou encore en simplifiant les

[1] *Audition de Mathieu Lefèvre, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, chargé de la transition écologique, par la commission des affaires économiques du Sénat, mardi 7 avril 2026.*

conditions d'inscription sur les listes électorales pour les élections des délégués et administrateurs de la MSA. **La commission considère toutefois que ce texte d'urgence, bien que nécessaire, est loin d'être suffisant et doit être complété par des modifications plus profondes de la démocratie agricole**. Certaines d'entre elles ont été adoptées dans les autres véhicules législatifs concomitants, comme l'abrogation de la séparation stricte entre les activités de conseil et de vente de produits phytosanitaires consacrée à l'article 1er de la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

c) Loi n° 2025 268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture

(1) Un taux d'application faible, de l'ordre de 33 %

Selon les informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement, sur les 58 articles de la loi n° 2025-268, **21 mesures réglementaires sont nécessaires pour la rendre pleinement applicable**, hors mesures éventuelles ou facultatives, rapports au Parlement et ordonnances.

Au 31 mars 2026, plus d'un an après la promulgation de la loi, **seules 7 dispositions n'étant pas d'application directe sont devenues applicables grâce à la publication de mesures réglementaires**. **Le taux d'application de la loi s'élève donc à seulement 33** %.

Le tableau ci-dessous récapitule les 7 mesures qui ont été rendues applicables par l'adoption de leur décret ou arrêté d'application.

Articles	Objet	Mesure d'application
Article 10, I, 1° b	Modification du régime disciplinaire applicable aux enseignants et aux usagers des établissements publics d'enseignement supérieur agricole	Décret n° 2026-79 du 12 février 2026 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements d'enseignement supérieur agricole publics et au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire statuant en matière disciplinaire
Article 10, I, 3° b	Composition du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire	Décret n° 2026-79 du 12 février 2026 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements d'enseignement supérieur agricole publics et au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire statuant en matière disciplinaire

Articles	Objet	Mesure d'application
Article 15, 2°	Organisation du diplôme national de premier cycle en sciences et techniques de l'agronomie, dénommé « bachelor agro » et attribution du grade de licence aux titulaires du diplôme	Décret n° 2025-960 du 8 septembre 2025 relatif au diplôme national de premier cycle en sciences et techniques de l'agronomie dénommé « bachelor agro ». Décret n° 2025-1069 du 7 novembre 2025 attribuant le grade de licence aux titulaires du diplôme national de premier cycle en sciences et techniques de l'agronomie, dénommé « bachelor agro »
Article 16, I, 1°	Modalités de fonctionnement du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire Composition du conseil ainsi que les attributions et les modalités de désignation des représentants des personnels, des étudiants et des apprentis des établissements publics et des établissements privés	Décret n° 2025-1200 du 10 décembre 2025 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire
Article 17, 2°, b	Conditions selon lesquelles les établissements d'enseignement technique agricole publics et privés bénéficient, pour l'exécution de leurs missions, de l'appui des autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale et des organismes regroupant des entités dont l'objet légal ou réglementaire s'inscrit dans les missions du développement agricole Labellisation des catégories d'experts scientifiques et professionnels habilitées à y intervenir	Arrêté du 25 juillet 2025 relatif aux experts associés à l'enseignement agricole
Article 26, alinéa 6	Modèle de la convention écrite conclue à titre gratuit pour formaliser l'essai d'association, établi sans préjudice du contrat liant la personne à l'essai et la société ou les exploitants	Arrêté du 27 janvier 2026 établissant le modèle de convention d'essai d'association prévu au II de l'article L. 330-9 du code rural et de la pêche maritime

Articles	Objet	Mesure d'application
Article 47, IV	Conditions dans lesquelles les élevages de bovins, d'équins ou d'asins peuvent bénéficier d'autorisations de tirs, et les démarches pouvant être engagées en matière de réduction de la vulnérabilité des troupeaux subordonnant ces autorisations	Arrêté du 21 juin 2025 modifiant l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (Canis lupus)

Parmi ces mesures, l'arrêté du 21 juin 2025 mérite d'être mentionné. Celui-ci permet la mise en œuvre de l'article 47 de la loi n° 2025-168 d'origine sénatoriale. **Conscient de l'accroissement de la prédation sur l'élevage, le Sénat a en effet souhaité renforcer les moyens de défense des troupeaux de bovins, d'équins et d'asins en leur permettant de bénéficier, sous conditions, d'autorisations de tirs comme les troupeaux ovins et caprins**. Cette mesure est d'autant plus importante que les outils de protection des troupeaux existants (clôtures, bergers, chiens de protection, etc.) sont peu efficaces et particulièrement complexes à déployer pour ce type d'élevages.

L'article 14 du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, **prévoit toutefois d'abroger cette disposition** dans la mesure où l'arrêté du 23 février 2026 définissant le statut de protection du loup (Canis lupus) et fixant les conditions et limites de sa destruction a assoupli les conditions dans lesquelles les tirs de défense pouvaient être mis en œuvre, passant d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration. Une modification législative est donc nécessaire pour supprimer le IV de l'article 47 de la loi n° 2025-168 et permettre ainsi, par voie réglementaire, aux troupeaux de bovins et d'équins de bénéficier de certaines dispositions de ce nouveau régime.

Parmi les dispositions applicables, peuvent également être soulignées **les dispositions prévues à l'article 10, introduites par voie d'amendement au Sénat,** qui trouvent désormais à s'appliquer dans le cadre du **décret n° 2026-79 du 12 février 2026**. S'inspirant de la rédaction de l'article 33 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, cet article étend à l'enseignement supérieur agricole la réforme de 2019 relative à la procédure disciplinaire dans l'enseignement. Les dispositions du code rural et de la pêche maritime sont ainsi alignées sur celles du code de l'éducation, tout en conservant les spécificités propres au secteur de l'enseignement supérieur agricole.

Par ailleurs, bien que la mesure ne soit pas prise en compte dans le bilan quantitatif de l'application des lois – lequel s'arrête dans le présent rapport au 31 mars 2026 -, il peut également être fait mention de la publication du **décret n° 2026-241 du 1er avril**, pris au titre de **l'article 34** de la loi n° 2025-168, qui permet l'approbation d'un cahier des charges en application

du contrôle étroit de l'État sur la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (SEMMARIS).

Enfin, dans certains cas, des mesures d'application ont été prises, afin d'assurer l'effectivité des dispositions de la loi n° 2025-168, bien qu'elles n'étaient pas prévues par cette dernière. Ainsi, le **décret n° 2025-1235 du 17 décembre 2025** a, par exemple, permis **l'application du 2° de l'article 12** relatif aux centres de formation professionnelle, en prévoyant la création de centres de formation professionnelle continue et d'apprentissage (CFPCA).

(2) 14 des 21 mesures d'application prévues n'ont pas encore été prises

(a) Les mesures relatives aux auxiliaires vétérinaires et aux étudiants d'écoles vétérinaires demeurent largement inapplicables.

Certaines dispositions de la loi n° 2025-168 ne sont pas agricoles à proprement parler, mais participent **à la création d'un environnement favorable au développement de l'agriculture et de l'élevage**. C'est le cas des dispositions relatives aux auxiliaires vétérinaires et aux étudiants d'écoles vétérinaires qui contribuent à **lutter contre la désertification vétérinaire**, notamment en zones rurales, que le Sénat dénonce depuis plusieurs années déjà[1].

Ainsi peut-on citer, par exemple, la possibilité de **déléguer certains soins à des auxiliaires vétérinaires et étudiants d'écoles vétérinaires** prévue à l'article 18. Le Gouvernement envisage de prendre deux décrets en Conseil d'État après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) et avis conforme de l'Ordre national des vétérinaires pour définir les modalités d'application de cette disposition, en complément des arrêtés d'application également prévus par la loi (liste des actes concernés, organisation et de fonctionnement de la commission des actes vétérinaires, etc.).

Faute de mesures réglementaires d'application, la plupart de ces dispositions demeurent inapplicables. Le Secrétariat général du Gouvernement a indiqué que les décrets d'application de ces dispositions étaient actuellement examinés par le Conseil d'État. Les arrêtés les complétant doivent encore être soumis à une dernière série de consultations des acteurs du monde vétérinaire.

En matière de **formation**, ce même article renvoie à un décret en Conseil d'État et à un arrêté du ministre chargé de l'agriculture pour préciser les conditions d'application des dispositions relatives aux épreuves d'évaluation des compétences nécessaires à la réalisation d'actes d'ostéopathie animale et définir le référentiel de formation des établissements

[1] *Voir, par exemple, le rapport pour avis n° 140 (2025-2026) sur le projet de loi de finances pour 2026 de Laurent Duplomb, Franck Menonville et Jean-Claude Tissot ou le rapport d'information n° 354 (2025-2026) de Martine Berthet, Annick Jacquemet, Gérard Lahellec et Christian Redon-Sarrazy intitulé « Crise de la dermatose nodulaire contagieuse : un premier bilan ».*

préparant ces épreuves. Ces deux textes d'application font actuellement l'objet d'un examen de proportionnalité.

Une mission exploratoire a été confiée au professeur Marc Gogny (École vétérinaire d'Alfort) et à Jean-Luc Cadoré (VetAgroSup) sur les dispositions prévues à l'article 18 de la loi. Ces travaux, achevés en janvier 2026, auraient ensuite été soumis aux professionnels concernés.

Enfin, l'article 19 de la loi n° 2025-168 impose aux écoles vétérinaires d'organiser une offre de stages comprenant des mises en situation professionnelle de soins aux animaux d'élevage au cours de la dernière année des études vétérinaires. **Ce dispositif de stages tutorés en milieu rural, qui est déjà mis en œuvre en 2016 dans les écoles nationales vétérinaires, a fait ses preuves et concernerait aujourd'hui 100 à 110 étudiants vétérinaires**[1]. **L'objectif de la présente loi est de l'inscrire pleinement dans le cursus vétérinaire**.

Le Gouvernement a indiqué avoir consulté le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) et le conseil des directeurs des écoles nationales vétérinaires en septembre 2025 sur cette disposition. Un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a également été produit sur ce sujet en décembre 2025[2]. Pourtant essentiel à la préservation et au développement du maillage vétérinaire rural, cet article demeure inapplicable, faute de mesure réglementaire fixant ses conditions d'application.

Alors que la publication de ces mesures était envisagée entre octobre et décembre 2025, celles-ci n'ont toujours pas été publiées par le Gouvernement, empêchant la mise en œuvre de la quasi-totalité des dispositions prévues aux articles 18 et 19 de la loi n° 2025-168.

(b) L'absence de mesures d'application freine l'adaptation du cadre juridique relatif à la gestion des haies

L'article 37 de la loi n° 2025-168 relative aux haies prévoit **cinq mesures d'application**, comprenant trois décrets et deux arrêtés**.** Cet article vise à simplifier la réglementation applicable à la gestion des haies, tout en assurant leur protection**. Plus d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, certaines mesures d'application restent à prendre**.

Parmi celles-ci, le décret en Conseil d'État visant à déterminer les principales modalités d'application de la réforme mérite une attention particulière**.** Ce dernier doit en effet préciser :

- les modalités et les conditions de **la déclaration unique** et de **l'autorisation unique ;**

[1] *Rapport CGAAER n° 25 055 – stage tutorés vétérinaires.*

[2] *Op. cit.*

- les conditions dans lesquelles la destruction d'une haie fait l'objet des **mesures de compensation ;**
- **les conditions dans lesquelles il peut être procédé à la destruction de haie** pour assurer la sécurité publique ainsi que, en cas d'urgence, l'intégrité des réseaux et des infrastructures de transport ou pour assurer une obligation légale ou réglementaire.

L'élaboration de ce décret est complexe, en raison de son caractère interministériel, impliquant six ministères de plein exercice.

Après une consultation publique et l'avis du Conseil national de la protection de la nature en novembre 2025, le projet de décret a été soumis au Conseil d'État en janvier dernier. Alors qu'une **instruction technique interministérielle a été publiée le 27 mars dernier,** en prévision de l'entrée en vigueur le 1er juin 2026 du régime unifié applicable aux haies, le Secrétariat général du Gouvernement a indiqué que le décret serait publié très prochainement.

Au regard de l'engagement du Gouvernement de publier - à une exception près - l'ensemble des décrets d'application de la loi n° 2025-168 d'ici avril 2026[1]**, le Sénat demeure attentif à la publication des mesures d'application restantes**, afin de rendre effective la simplification de la réglementation relative à la gestion des haies.

À ce titre, **l'arrêté du 3 avril 2026 fixant la typologie de haies** utilisée pour l'application du régime unique de la haie**,** en fonction de laquelle est défini un coefficient de compensation en cas de destruction de haies - disposition introduite par voie d'amendement au Sénat - constitue une première étape.

De plus, **concernant l'article 38**, également introduit par voie d'amendement au Sénat, **le décret n° 2026-358 du 7 mai 2026 a permis de déterminer la composition de l'instance de concertation et de suivi de la stratégie nationale pour la gestion durable et la reconquête de la haie,** intitulée « comité stratégique national de la haie ».

(c) Faute de mesure d'application, la disposition relative aux étangs piscicoles demeure inapplicable

L'article 49 de la loi n° 2025-168, introduit par la commission des affaires économiques, reprend la proposition de loi n° 748 (2022-2023) relative aux étangs piscicoles déposée par les sénateurs Guillaume Chevrollier et Nadia Sollogoub. Cet article permet d'**inscrire à l'article L. 431-6 du code de l'environnement, la définition d'un étang piscicole** et de **consacrer la reconnaissance des services écosystémiques qu'ils rendent à l'article L. 431-9 du même code**.

[1] *Débat sur le contrôle de l'application des lois à l'Assemblée nationale, mardi 10 février 2026.*

Ces dispositions permettent d'ouvrir la voie à une application juridique uniforme sur l'ensemble du territoire, dans une **démarche de simplification des activités agricoles** ainsi qu'à **des soutiens publics spécifiques au titre des services écosystémiques et des valeurs d'usage générés par les étangs piscicoles**.

La loi prévoit que les conditions d'application de l'article L. 431-9 du code de l'environnement sont fixées par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture, qui n'a, à ce jour, pas été publié. Par un courrier du 22 avril 2026, le Président du Sénat a alerté la présidente de la commission des affaires économiques sur certaines problématiques rencontrées par la filière piscicole. Alors que le ministère de l'agriculture a indiqué à l'Assemblée nationale[1] que des études préalables étaient nécessaires pour identifier les services écosystémiques rendus par les étangs piscicoles et que ces travaux étaient difficiles à déployer « *car la filière est peu structurée et dispose de peu de moyens* », le Secrétariat général du Gouvernement considère que des « *échanges avec le parlementaire à l'origine de la mesure* » étaient nécessaires pour « *définir son périmètre* », sans plus de précisions. Nadia Sollogoub, coauteur de l'amendement, a cependant précisé ne pas avoir été contactée à ce sujet.

(d) Les ordonnances : le Gouvernement ne s'est saisi que d'une des habilitations accordées par la loi

La loi n° 2025-168 habilite à trois reprises le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour :

- prendre les mesures nécessaires à l'adaptation du régime de l'aquaculture (article 48), dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi ;
- réviser et actualiser les dispositions particulières de la loi relatives aux territoires d'outre-mer (article 57), dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi ;
- assurer la cohérence des textes avec les dispositions de la présente loi et abroger les dispositions devenues sans objet, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi (article 58).

Le Gouvernement n'a publié que l'ordonnance n° 2026-154 du 4 mars 2026 portant actualisation et adaptation des dispositions du livre VIII du code rural et de la pêche maritime relatives à l'outre-mer.

La commission des affaires économiques regrette que le Gouvernement ne se soit pas saisi, dans les délais impartis, de toutes les habilitations à légiférer par ordonnance qu'il a réclamées au Parlement, en particulier en matière d'aquaculture. Les rapporteurs du projet de loi,

[1] *Rapport relatif au débat sur le contrôle de l'application des lois de l'Assemblée nationale, 9 février 2026.*

Laurent Duplomb et Franck Menonville, avaient d'ailleurs regretté que le texte déposé par le Gouvernement soit « quasi muet sur la pêche » tout en consacrant, à l'article 1er, l'aquaculture comme activité « d'intérêt général majeur », au même titre que l'agriculture. Ils avaient fait inscrire dans la loi, par amendement, des mesures qui auraient pu être prises dans le cadre de cette ordonnance et réduit, en conséquence, le délai d'habitation tout en acceptant son principe. Le Secrétariat général du Gouvernement a indiqué qu'une réflexion était en cours pour définir s'il était « *nécessaire de passer par la voie législative* » pour mettre en œuvre les mesures relatives à l'aquaculture, alors que le délai d'habilitation est déjà expiré.

d) Loi n° 2025- 365 du 23 avril 2025 visant à améliorer le traitement des maladies affectant les cultures végétales à l'aide d'aéronefs télépilotés

La loi n° 2025-365 du 23 avril 2025 visant à améliorer le traitement des maladies affectant les cultures végétales à l'aide d'aéronefs télépilotés comprend un article unique, prévoyant **deux mesures d'application non adoptées à ce stade**.

Issu d'une proposition de loi du député Jean-Luc Fugit, ce texte permet **l'usage encadré de drones pour l'épandage de produits phytopharmaceutiques peu dangereux**. Il a bénéficié d'un soutien au Sénat, qui avait adopté une mesure quasiment identique dans le cadre de la proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur du sénateur Laurent Duplomb. **L'usage d'aéronefs télépilotes constitue en effet un moyen non seulement de lutter contre un danger sanitaire grave**, qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens terrestres, mais également de renforcer la compétitivité agricole en réduisant la quantité de produits phytopharmaceutique utilisée.

La mise en œuvre de cette loi requiert **un arrêté** déterminant les **conditions d'autorisation des programmes d'application** par drones de certains produits phytopharmaceutiques de biocontrôle, de produits autorisés en agriculture biologique et de produits à faible risque. De plus, un **décret devra encadrer l'autorisation et la réalisation de programmes d'essais**, pour une durée maximale de trois ans, afin d'évaluer l'intérêt du recours aux drones pour d'autres types de parcelles ou de cultures par rapport aux applications terrestres.

Alors que la loi n° 2025-365 a été **adoptée il y a plus d'un an, le Sénat déplore les retards pris dans la publication de ces mesures d'application**.

Selon l'échéancier du secrétariat général du Gouvernement (SGG), ces textes devraient être publiés **au mois de mai 2026**. À cette fin, le ministère de l'Agriculture a d'ores et déjà mené une **consultation publique** du 2 au 23 avril dernier. Un avis de l'Anses est également requis en amont de l'adoption de ces deux mesures.

Une première étape constitue toutefois la publication du **décret n° 2026-270 du 14 avril 2026 relatif aux conditions d'application de produits phytopharmaceutiques par aéronef circulant sans personne à bord, pris en Conseil d'État**. **Non mentionné par la loi, il permet d'appliquer les dispositions prévues au I *bis* et I *ter* de l'article L. 253-8 du CRPM**, en désignant l'autorité administrative compétente pour autoriser les programmes d'application ou d'expérimentation. Cette compétence est attribuée au préfet de région. Les produits pharmaceutiques utilisés devront fait l'objet d'une approbation expresse de l'Anses.

e) Loi n° 2025- 533 du 13 juin 2025 instaurant des réponses adaptées et proportionnées pour prévenir notamment le développement des vignes non cultivées

La loi n° 2025-533 du 13 juin 2025 instaure des réponses adaptées et proportionnées pour prévenir notamment le développement des vignes non cultivées.

La lutte contre la prolifération des vignes non cultivées est renforcée par la mise en place d'un régime contraventionnel simple réprimant la méconnaissance des mesures édictées par l'autorité administrative en matière de lutte contre les organismes. Les agents habilités dans ce domaine se sont vus conférer un pouvoir d'injonction.

Attendue par la profession agricole, cette loi vise à répondre aux difficultés économiques croissantes de la profession, résultant notamment des maladies de la vigne.

Les dispositions de ce texte sont **d'application directe**.

f) Loi n° 2025- 794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur

Comportant **sept articles**, la loi n° 2025-79 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur prévoit **six mesures d'application**.

Alors que **la mise en œuvre de la loi avait été retardée en raison de l'absence des décrets d'application, une partie des mesures a finalement été publiée**.

À la suite de sollicitations des sénateurs auprès du ministère, **les mesures d'application prévues à l'article 3 ont été prises. Le décret n° 2026-46 du 2 février 2026 modifie le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) applicable en matière d'élevage** en relevant les seuils à partir desquels un projet doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation environnementale. En outre, **le décret n° 2026-45 du 2 février 2026**, non prévu par la loi, **adapte les modalités de consultation du public** pour les demandes d'autorisation environnementale pour les projets destinés à l'élevage de bovins, de porcs ou de volailles.

Une avancée a également pu être observée dans la mise en place du comité des solutions à la protection des cultures, prévu à l'article 2, à travers la publication du décret n° 2026-276 du 14 avril 2026 relatif à la composition et au fonctionnement de l'instance. Initialement créé au printemps 2024 par la ministre déléguée à l'agriculture, Agnès Pannier-Runacher, un amendement du Sénat dans le cadre de la loi dite « Contraintes » a permis de consacrer son existence sur le plan législatif, en l'inscrivant à l'article L. 253-8-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Alors que les difficultés s'accumulent pour les exploitants agricoles, avec un nombre toujours plus restreint de substances actives autorisées permettant de lutter contre les ravageurs, ce comité vise à identifier les cultures en situation d'impasse technique et lister les méthodes de lutte potentielles et leurs perspectives de développement**. Cependant, la mise en place de cette instance de dialogue ne sera effective qu'à partir de la publication du décret relatif aux obligations déontologiques de ses membres**, conformément aux dispositions du II de l'article L.1451-1 du code de la santé publique. **Dès lors, le Sénat demeure attentif à la publication de ce second décret**.

En revanche, certaines dispositions prévues à l'article 1er relatif au conseil stratégique demeurent aujourd'hui inapplicables. Cet article rend facultatif le conseil stratégique phytosanitaire et introduit un conseil stratégique global, qui inclut le conseil stratégique phytosanitaire et s'inscrit dans une réflexion plus large relative à l'exploitation. **Un décret en Conseil d'État doit préciser les exigences nécessaires à la prévention des conflits d'intérêts** pour la délivrance du conseil stratégique par le détenteur d'un agrément. Sollicitée, la Direction générale de l'alimentation (DGAL) a indiqué que le décret est en cours d'élaboration. De même, **les exigences relatives à la fonction de conseiller stratégique global n'ont toujours pas été définies**. Les sénateurs resteront donc attentifs à la publication de ces mesures.

2. Urbanisme, ville et logement

a) Loi n° 2023- 630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

(1) Bien que la loi « ZAN 2 » soit intégralement applicable depuis deux ans, des ajustements complémentaires demeurent nécessaires

Le chapitre III du titre V de la loi « Climat-Résilience » comportait plusieurs mesures visant à limiter l'artificialisation des sols. Il fixait notamment un objectif contraignant de neutralité foncière à horizon 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme d'artificialisation sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie 2011-2021.

Face aux difficultés de mise en œuvre de ces dispositions, **la loi « ZAN 2 »** du 20 juillet 2023, issue d'une initiative sénatoriale, a **assoupli leurs conditions d'application**. Bien que cette loi soit intégralement

applicable depuis la publication de l'arrêté du 31 mai 2024, qui a précisé les modalités de mutualisation à l'échelon national de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général[1], et bien que **les dispositions de la loi « ZAN 2 » aient indéniablement apporté de la souplesse aux collectivités** dans la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation, le constat de difficultés persistantes de mise en œuvre au niveau local ont amené le Sénat à adopter à une très large majorité, le 18 mars 2025, la **proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (« Trace »)** de MM. Jean-Baptiste Blanc et Ghislain Cambier.

Initialement annoncée à l'agenda de l'Assemblée nationale en juin 2025, puis repoussée à septembre 2025, puis février 2026, cette proposition de loi devrait finalement, selon la lettre d'intention du Gouvernement adressée à la Présidente de l'Assemblée nationale du 17 février 2026, être débattue à l'Assemblée nationale en juin prochain, « sous réserve d'un compromis bicaméral », formule inédite rendant pour le moins incertaine toute inscription effective à l'ordre du jour.

Dans l'intervalle, une **exemption totale du décompte** de la consommation d'Enaf **pour les grands projets industriels**, ainsi qu'une légalisation de la « circulaire Béchu » du 31 janvier 2024, permettant un dépassement de droit de 20 % des enveloppes foncières dans le cadre des plans locaux d'urbanisme ont été incluses dans le **projet de loi de simplification de la vie économique**, définitivement adopté par le Parlement le 15 avril 2026. Ces dispositions ont toutefois été jugées non conformes à la Constitution, car sans lien avec le texte initial par le Conseil constitutionnel[2].

(2) Le retard dans la remise du rapport relatif à la fiscalité du « ZAN » fragilise la mise en œuvre de cette politique dans les territoires

L'article 9 de la loi « ZAN 2 » prévoyait la remise au Parlement, dans un délai de six mois à compter de sa promulgation, d'un rapport relatif à la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols. Près de trois ans après l'adoption de la loi, ce rapport **n'a toujours pas été remis**, malgré le lancement par le Gouvernement début 2025, notamment à la demande du Sénat, d'**une mission conjointe confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), relative aux « *conséquences de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement du territoire* ». Les conclusions de cette mission, initialement attendues dans un délai de trois mois, ont finalement été rendues en juillet 2025, mais n'ont pas été publiées ni**

[1] *Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur.*
[2] *Décision n° 2026-903 DC du 21 mai 2026.*

transmises au Parlement. **Elles ont cependant été publiées dans la presse spécialisée**[1].

b) Loi n° 2023- 973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte

La plupart des 14 articles de la loi « Industrie verte » relevant de la compétence de la commission des affaires économiques[2] sont d'application directe. Les autres sont entièrement applicables, puisque **l'ensemble des décrets d'application ont été pris**.

Le **rapport au Parlement prévu par l'article 10, sur les moyens nécessaires à la requalification des friches de plus de dix ans** en faveur de la réindustrialisation et des enjeux de lutte contre l'artificialisation, qui devait être remis au Parlement dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, soit au plus tard en avril 2024, **a finalement été remis le 5 septembre 2025**. Il fait le bilan des outils (outils de recensement, et outils financiers, notamment le Fonds vert), ainsi que des programmes (programme « Territoires d'industrie », sites « clés en main » pour l'industrie) existants, et met en exergue le rôle des établissements publics fonciers en tant qu'opérateurs de la requalification. **La partie analytique et prospective demeure toutefois ténue, renvoyant aux conclusions de la mission confiée à l'IGF et à l'IGEDD sur le financement et la fiscalité de la sobriété foncière**[3] **et à celles de la mission** sur la simplification des procédures relatives à la reconquête des friches et des bâtiments dégradés dans les zones constructibles en ruralité, **confiée** en juin 2025 **au député Jean-Luc Warsmann**.

c) Loi n° 2024- 322 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 articles relevant de la compétence de la commission des affaires économiques, 13 articles appelaient des mesures d'application.

Tandis qu'à la date de la remise du rapport d'application des lois de l'an dernier, seules 4 mesures d'application avaient été prises, 11 mesures d'application ont aujourd'hui été prises.

Ont été pris les décrets relatifs :

- **aux conditions d'information de l'établissement prêteur dans le cadre de l'emprunt global et collectif** pour le financement de travaux dans les copropriétés, sur la capacité du syndicat de copropriétaires à remplir ses obligations de prêt (article 4). Le décret du 6 juin 2025[4] prévoit que le syndic fournit par tout moyen à l'établissement prêteur qui en fait la demande les

[1] *https://www.contexte.com/fr/article/environnement/sobriete-fonciere-ce-rapport-confidentiel-qui-esquisse-un-modele-economique_262 293.*
[2] *Articles 1 à 3, 9 à 14, 17, 19, 21, 22 et 24.*
[3] *Cf. partie relative à la loi « ZAN 2 ».*
[4] *Décret n° 2025-499 du 6 juin 2025 relatif aux informations fournies par le syndic à l'établissement prêteur dans le cadre d'un emprunt collectif du syndicat de copropriétaires.*

documents relatifs à l'organisation de l'immeuble, le règlement de copropriété, l'état descriptif de division, la fiche synthétique de la copropriété, les procès-verbaux des assemblées générales des trois dernières années, une attestation d'assurance de dommages couvrant les parties communes, le montant des sommes présentes sur le compte bancaire séparé ouvert au nom du syndicat des copropriétaires, le montant de la dette du syndicat vis-à-vis des fournisseurs, le taux des impayés de charges et le nombre de copropriétaires en situation d'impayés, le montant de leurs impayés, l'ancienneté de la situation d'impayés, le programme des travaux envisagés et les devis associés ainsi que les modalités prévisionnelles de financement ; et enfin, les noms, prénoms, lieu et date de naissance de chaque copropriétaire personne physique ;

- **à la durée du prêt consenti dans le cadre de l'emprunt au nom du syndicat des copropriétaires** (article 4). Le décret du 25 juillet 2025[1] prévoit qu'elle ne peut excéder trois cents mois ;

- **à la définition des catégories de copropriétés en difficulté pouvant bénéficier de l'intervention du fonds de garantie pour la rénovation** (article 5). Le décret précité du 25 juillet 2025 précise que le fonds de garantie pour la rénovation peut contre-garantir les cautionnements solidaires accordés pour garantir les prêts collectifs au syndicat de copropriétaires, jusqu'à hauteur de 80 % des pertes subies lorsque le syndicat de copropriétaires fait l'objet d'un plan de sauvegarde, d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat poursuivant un objectif de redressement et de transformation de copropriétés dégradées ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées ;

- **aux modalités d'actualisation du prix d'acquisition temporaire à titre onéreux soit du seul terrain d'assiette d'une copropriété**, soit des seuls parties et équipements communs des immeubles qui la constituent, soit du terrain et des parties et équipements communs, par un opérateur, en vue d'assurer la rénovation de ladite propriété, dans le cadre de l'expérimentation créée par l'article 11 (indexation sur la variation de l'indice de référence des loyers publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques, majoré du coût des travaux et minoré des redevances versées à l'opérateur au titre des travaux et, le cas échéant, des subventions dont ce dernier a bénéficié)[2] ;

- **à l'expérimentation permettant au préfet de contraindre les propriétaires soumis à une obligation de travaux à conclure avec un organisme intéressé un bail à réhabilitation en vue de la rénovation** (article 12) : le décret n° 2025-618 du 7 juillet 2025[3] prévoit que le préfet répertorie par arrêté les

---

[1] *Décret n° 2025-711 du 25 juillet 2025 relatif aux prêts consentis aux syndicats de copropriétaires et aux modalités d'intervention du fonds de garantie pour la rénovation.*

[2] *Décret en Conseil d'État n° 2025-321 du 7 avril 2025.*

[3] *Décret n° 2025-618 du 7 juillet 2025 relatif à l'expérimentation de bail de réhabilitation en traitement de l'habitat indigne prévue à l'article 12 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à*

organismes volontaires pour conclure des baux à réhabilitation avec des propriétaires de logements situés dans le département et soumis à une obligation de travaux, et le notifie à l'ensemble des autorités compétentes pour exercer la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles ainsi que, à titre informatif, à toute personne soumise à une obligation de travaux. Le décret prévoit également une évaluation de cette expérimentation (d'une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi) au plus tard six mois avant son terme ;

- **à la liste des constructions nouvelles de logements portées notamment par l'établissement public foncier et d'aménagement et par les bailleurs sociaux qui relèvent du régime de la déclaration préalable à Mayotte en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation** (article 16)[1] ;

- **aux modalités de définition des conditions et de la procédure d'obtention de l'agrément de syndic d'intérêt collectif ainsi que des modalités de contrôle et de retrait de cet agrément** (article 20)[2]. Un décret et un arrêté du 10 mai 2025 prévoient les conditions d'obtention ainsi que la procédure de contrôle et de retrait de cet agrément, exercé par le préfet. Ils précisent également le contenu du dossier devant être déposé pour l'obtention de l'agrément, en distinguant le régime applicable aux syndics professionnels de celui applicable aux organismes d'HLM qui exercent la fonction de syndic ;

- **aux modalités de mise en demeure et sanctions en cas de non-respect des dispositions de la déclaration de mise en location et d'autorisation préalable de mise en location et de perception du produit des amendes.** L'article 23 de la loi a en effet transféré du préfet aux communes et établissements publics de coopération intercommunale cette compétence. Le produit des amendes, qui était jusque-là reversé à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), leur revient désormais également[3] ;

- **à la définition de nouvelles données devant figurer au registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires (RNIC)** (article 25)[4] pour tenir compte des évolutions apportées à ce registre par l'article 25 de la loi. Ce dernier prévoit l'inscription au RNIC d'informations permettant de connaître la situation financière de la copropriété et les caractéristiques techniques des immeubles, permettant aux services de l'État et aux collectivités de mettre en œuvre les dispositifs de repérage et

---

l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

[1] *Décret n° 2025-142 du 17 février 2025 relatif aux constructions nouvelles de logements soumises à déclaration préalable à Mayotte.*

[2] *Décret n° 2025-508 du 10 mai 2025 relatif à la qualité de syndic d'intérêt collectif prévue à l'article 18-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.*

[3] *Décret n° 2024-970 du 30 octobre 2024 du 30 octobre 2024 modifiant le code de la construction et de l'habitation relativement à la déclaration de mise en location et à l'autorisation préalable de mise en location.*

[4] *Décret en Conseil d'État n° 2025-831 du 19 août 2025 relatif au registre national d'immatriculation des copropriétés.*

d'accompagnement des copropriétés en difficulté, mais aussi visant à informer de l'existence d'un dépôt de plainte ou d'une condamnation. Malgré l'intérêt général attaché à l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir prévenir l'installation d'activités de « marchands de sommeil » dans les copropriétés, le Conseil d'État a estimé que le fait de faire figurer dans le registre les plaintes et condamnations n'était pas un moyen approprié pour l'atteindre et que la prise de ces mesures d'application aurait conduit à porter une atteinte au respect du secret de l'enquête et de l'instruction. Dès lors, le décret en Conseil d'État du 19 août dernier n'inclut pas les informations de nature à permettre d'informer sur l'existence de plaintes ou de condamnations. À la place, le Conseil d'État « *recommande à l'administration de recourir, pour le recueil de données à caractère pénal qu'elle semble envisager, à un traitement conforme aux prescriptions du règlement général sur la protection des données poursuivant une autre finalité que celle de l'information du public qui est assignée aujourd'hui au RNIC, rendant impossible la réidentification des personnes condamnées par des procédés informatiques appropriés et sûrs, ainsi que le lui a d'ailleurs recommandé la Cnil dans son avis du 10 juillet 2025, et d'entourer l'accès à ces données de conditions strictes*. »[1]

- **aux conditions de mise en œuvre du diagnostic structurel** créé par l'article 27, le décret n° 2025-814 du 12 août 2025[2] créant une nouvelle sous-section à la section 5 du chapitre VI du titre II du livre I[er] de la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation, précisant les modalités de fixation des périmètres dans lesquels les bâtiments d'habitation collectifs doivent faire l'objet d'un diagnostic structurel, les modalités d'information des propriétaires concernés, les compétences et garanties de la personne élaborant le diagnostic structurel, ainsi que la liste des documents qui doivent lui être fournis par le propriétaire, les modalités d'inspection et le détail des éléments devant figurer dans le rapport d'inspection ;

- **aux modalités d'affichage et de notification de l'arrêté préfectoral permettant l'accès à un immeuble des agents du maître de l'ouvrage, dans le cadre de la procédure de prise de possession anticipée, en cas d'expropriation pour la réalisation des opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD), ainsi que les conditions dans lesquelles il est procédé à l'état des lieux et de leur occupation** (article 44)[3].

Ne sont en revanche **pas applicables**, faute de publication des décrets d'application, les dispositions relatives :

- **aux conditions dans lesquelles les associations syndicales libres peuvent souscrire un emprunt collectif au nom du syndicat** pour le

---

[1] *Rapport public 2026 du Conseil d'État, activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2025.*

[2] *Décret n° 2025-814 du 12 août 2025 relatif au diagnostic structurel des bâtiments d'habitation collectifs. Ce décret est complété par l'arrêté du 22 août 2025 définissant le modèle de rapport à utiliser par le professionnel réalisant le diagnostic structurel des bâtiments d'habitation collectifs.*

[3] *Décret n° 2025-228 du 10 mars 2025 relatif aux modalités d'affichage et de notification de l'arrêté mentionné à l'article L. 523-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'établissement de l'état des lieux et de leur occupation.*

financement des travaux concernant les parties communes, les équipements et les terrains ou des travaux d'intérêt collectif sur des parties privatives des immeubles qui les composent (article 6) ;

- **aux conditions minimales de confort et d'habitabilité des constructions temporaires et démontables** à usage de relogement temporaire pour les habitants évincés lors d'opérations de rénovation de l'habitat dégradé (article 24) ;

En outre, cette loi prévoit la remise de deux rapports au Gouvernement, qui ne sont pas attendus avant 2034 :

- **un rapport d'évaluation de l'expérimentation permettant** de procéder à l'expropriation des seules parties communes d'un immeuble en état de carence. La durée de cette expérimentation a été portée à vingt ans par l'article 11 ;

- **un rapport d'évaluation de l'expérimentation d'une durée de dix ans à compter de la publication de la loi**, prévue à l'article 33.

d) Loi n° 2024- 1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale

La loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale inclut 8 articles.

Seul l'article 1er prévoit des mesures d'application. Il renvoie à trois décrets :

- un décret prévoyant le délai à l'expiration duquel la déclaration du loueur doit être renouvelée ;

- un décret déterminant les informations et pièces justificatives exigées pour l'enregistrement préalable de la location d'un meublé de tourisme. Ces pièces justificatives incluent « notamment la production d'un avis d'imposition sur le revenu établi au nom du loueur incluant l'adresse du meublé de tourisme mis en location comme lieu d'imposition ». Il détermine également les autres informations et pièces justificatives pouvant être jointes à la déclaration afin de permettre à la commune de contrôler le respect des règles applicables aux meublés de tourisme, y compris celles relatives aux règles de sécurité incendie ou à l'interdiction de sous-louer un logement social ;

- un décret fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la généralisation de l'enregistrement de la déclaration préalable de la location d'un meublé de tourisme, qui ne peut être postérieure au 20 mai 2026. À noter que les dispositions de l'article 4 renforçant les montants des amendes en cas de non-respect des règles relatives au changement d'usage entreront également en vigueur à la date fixée par ce même décret.

Aucune de ces mesures d'application n'a été prise. Selon le Gouvernement, ces trois décrets seront réunis au sein d'un décret simple.

Ce retard est principalement lié à la nécessité d'édicter préalablement les mesures d'application de l'article 43 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (SREN). Or le décret en Conseil d'État d'application de l'article 43 de la loi SREN n'a été pris que le 19 février dernier[1], après notification à la Commission européenne et consultations du Conseil d'évaluation des normes (CNEN), ainsi que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

La publication de ce décret en Conseil d'État permet désormais à la Direction générale des entreprises de préparer la mise en service d'une version « bêta » de l'application « API Meublés », préalable nécessaire à la généralisation de l'enregistrement de la location d'un meublé de tourisme et donc à la prise du décret d'application de l'article 1er de la loi du 19 novembre 2024.

e) Loi n° 2025- 176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte

(1) Présentation générale

La commission des affaires économiques a examiné 22 des 36 articles de la loi d'urgence pour Mayotte, adoptée à la suite du cyclone Chido[2].

Parmi ces 22 articles, **8 nécessitaient des mesures d'application ou la publication d'ordonnances ou de rapports**. **Toutes ces mesures ont été prises**, à l'exception d'un rapport qui n'a pas encore été remis.

Articles examinés par la commission des affaires économiques	**22**
dont d'application directe	**18**
nombre de rapports du Gouvernement	2
nombre d'habilitations à prendre une ordonnance	2
dont appelant des mesures d'application	**4**
nombre de décrets en Conseil d'État	4

Art.	**Mesure**	**Applicabilité**
1	Création d'un établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte	Ordonnance
2	Rapport d'activité de l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte	*Application directe* (**rapport**)

[1] *Décret n° 2026-196 du 19 mars 2026 relatif à la location de meublés de tourisme.*
[2] *Il s'agit des articles 1 et 2, 4 à 16, 24 à 28 et 34 et 35.*

Art.	Mesure	Applicabilité
4	Exemption de formalité d'urbanisme pour certaines structures temporaires	*Application directe*
5	Autorisation de déroger à certaines règles de construction à Mayotte	Ordonnance
6	Encadrement de la vente de tôles aux particuliers jusqu'au 31 décembre 2025	*Application directe*
7	Champ d'application des dérogations aux procédures d'urbanisme pour faciliter et accélérer la reconstruction des bâtiments et infrastructures détruits ou dégradés par le cyclone Chido	*Application directe*
8	Autorisation de reconstruire à l'identique	*Application directe*
9	Réduction des délais de présentation des observations sur les projets de mise en œuvre de servitudes relatives aux équipements et réseaux	*Application directe*
10	Dérogations temporaires à la loi Littoral pour les antennes de téléphonie mobile	*Application directe*
11	Simplification de procédures pour la reconstruction des réseaux de téléphonie mobile	*Application directe*
12	Simplification des procédures pour la reconstruction des ouvrages des réseaux publics de distribution	*Application directe*
13	Accélération de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les reconstructions ou réparations à l'identique	*Application directe*
14	Réfection à l'identique des bâtiments agricoles et forestiers	*Application directe*
15	Possibilité de remplacer l'enquête publique par une procédure de participation du public par voie électronique	*Application directe*
16	Possibilité d'engager les opérations et travaux de démolition	*Application directe*
24	Défiscalisation des dons à destination de la reconstruction de Mayotte	*Application directe*
25	Suspension du recouvrement fiscal forcé jusqu'au 31 décembre 2025	Applicable (décret facultatif)
26	Prêt à taux 0 % pour les travaux de reconstruction des logements	Applicable (décret)

Art.	Mesure	Applicabilité
27	Report du paiement des impôts et taxes pour un an pour les entreprises mahoraises	Applicable (décret facultatif)
28	Exonération de TGAP sur les déchets à Mayotte	*Application directe*
34	Prolongation de la validité des demandes de logement social	Applicable (décret facultatif)
35	Rapport au Parlement sur le bilan exhaustif des dommages occasionnés par le cyclone Chido	Application directe (rapport)

(2) Détail des mesures

(a) Création de l'établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte

L'article 1er de cette loi prévoyait la création par ordonnance d'un **nouvel établissement public chargé de mettre en œuvre et de coordonner la reconstruction de l'île**. Cette **ordonnance a été prise le 23 mai 2025**[1], en application de ce texte. Elle crée un nouvel établissement public chargé de mettre en œuvre et de coordonner la reconstruction de l'île. Elle transforme en effet l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) en un nouvel établissement public, chargé de cette mission, y compris en matière de grands projets d'infrastructure, de reconstruction des écoles publiques et d'opération d'intérêt national (OIN). En plus des aménagements et des constructions relevant de sa compétence, il veille à la livraison de tous les ouvrages et à la réalisation de toutes les opérations d'aménagement, conduites par des acteurs publics et privés, nécessaires à la reconstruction. Il assure pour ces ouvrages et opérations spécifiques un rôle de coordonnateur et dispose d'une compétence de substitution en cas de défaillance d'un maître d'ouvrage. S'agissant de la gouvernance du nouvel établissement, sujet cher à la commission des affaires économiques du Sénat, l'ordonnance prévoit la composition du conseil d'administration, présidé par le président du conseil départemental et associant - en nombre égal - des représentants des collectivités territoriales de Mayotte et des représentants de l'État. Un comité d'orientation est également établi pour contribuer à la stratégie de l'établissement et associer plus largement les parties prenantes à la reconstruction.

Il faut souligner qu'un **décret relatif à cet établissement public** a été pris sur le fondement de l'article 2 de l'ordonnance : il s'agit du décret n° 2025-786 du 7 août 2025 relatif à l'établissement public de reconstruction et

[1] *Cf. le texte sur le site Légifrance : ordonnance n° 2025-453 du 23 mai 2025 relative à la transformation de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte*

de développement de Mayotte[1]. Il apporte ainsi des précisions sur le nom, le statut et le fonctionnement de l'établissement public.

(b) Mesures relatives à l'adaptation des règles d'urbanisme et de construction face à l'urgence à Mayotte

L'**article 5** de la loi habilitait le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi destinée, pendant une durée limitée ne pouvant excéder deux ans, à modifier et à adapter les règles de construction et de lutte contre l'habitat informel pour mieux tenir compte des caractéristiques et des contraintes propres au territoire de Mayotte afin de faciliter et d'accélérer les opérations de reconstruction ou de réfection des constructions, aménagements et installations dégradés ou détruits entre le 13 décembre 2024 et le 13 mai 2025 ainsi que de renforcer l'évacuation et la démolition de l'habitat informel.

Étaient néanmoins exclues du champ de l'habilitation les matières suivantes :

- les règles générales de sécurité des bâtiments ;

- les règles relatives à la sécurité des personnes contre les risques d'incendie ;

- les règles relatives à la qualité de l'air intérieur, aux ouvertures, aux dimensions des constructions et aux autres équipements ;

- pour les locaux d'habitations, les règles relatives aux obligations de recours aux énergies renouvelables.

En outre, les modifications ou adaptations des règles en matière de réseaux d'eau ne pouvaient porter que sur l'obligation de prévoir une installation permettant de déterminer la quantité d'eau froide fournie à chaque local occupé à titre privatif ou à chaque partie privative d'un lot de copropriété ainsi qu'aux parties communes.

Cette ordonnance a été prise le 23 mai 2025, soit deux mois après la promulgation de la loi : il s'agit l'ordonnance n° 2025-454 du 23 mai 2025 portant diverses mesures d'adaptations et de dérogations temporaires aux règles de construction à Mayotte afin d'accélérer sa reconstruction à la suite du passage du cyclone Chido.

Elle prévoit des dérogations applicables aux reconstructions ou réfections faisant l'objet d'une déclaration préalable ou demande d'autorisation déposée avant le 24 février 2027 :

- en matière d'accessibilité des logements : les logements situés en rez-de-chaussée sont considérés comme accessibles et les autres logements

[1] *Cf. le texte sur le site Légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000 052 061 277/2025-08-09*

sont dispensés de l'obligation de présenter un caractère évolutif. De même, la reconstruction ou la réfection des installations ouvertes au public ou établissements existants recevant du public ne sont pas soumises aux exigences d'accessibilité relatives aux pentes des cheminements extérieurs lorsque les caractéristiques du terrain font obstacle au respect des valeurs réglementaires ;

- en matière d'équipements électriques ou de fibre optique pour les bâtiments à usage d'habitation ;

- en matière d'équipement en infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos pour les constructions, aménagements et installations faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou de la déclaration déposée avant le 29 mai 2026 ;

- en matière d'équipements en compteurs d'eau froide ;

- en matière de qualité acoustique pour la reconstruction ou la réfection des établissements d'enseignement.

Malgré l'habilitation du Gouvernement à modifier les règles applicables à Mayotte en matière de lutte contre l'habitat informel, l'ordonnance ne porte aucune mesure en la matière.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance[1] **a été déposé le 2 juillet 2025**.

(c) Mesures en faveur de la population à Mayotte

L'**article 25** suspendait, du 14 décembre 2024 au 30 juin 2025, les procédures de recouvrement forcé incombant aux comptables publics et relatives aux créances de personnes physiques et morales fiscalement domiciliées ou dont le siège social est situé à Mayotte.

L'**article 27** exonérait quant à lui les personnes physiques et morales fiscalement domiciliées à Mayotte de pénalités et de majorations de retard de paiement des impôts entre le 14 décembre 2024 et le 30 juin 2025.

Ces deux périodes – de suspension des procédures de recouvrement forcé et d'application des pénalités et majorations de retard - pouvaient être prolongées par décret jusqu'au 31 décembre 2025, pour tout ou partie des redevables, en considération de leur situation économique et financière et, pour les entreprises, de leur appartenance à une même catégorie en fonction de leur taille et de leur activité.

---

[1] *Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2025-453 du 23 mai 2025 relative à la transformation de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte et n° 2025-454 du 23 mai 2025 portant diverses mesures d'adaptations et de dérogations temporaires aux règles de construction à Mayotte afin d'accélérer sa reconstruction à la suite du passage du cyclone Chido.*

Le décret n° 2025-603 du 30 juin 2025 prorogeant certains délais en faveur de la population à Mayotte a ainsi **prorogé ces deux périodes jusqu'au 30 septembre 2025,** pour l'ensemble des redevables concernés.

L'**article 26**, introduit par amendement du Gouvernement au Sénat avec l'avis favorable de la commission, institue, jusqu'au 31 décembre 2027, un dispositif d'avance remboursable ne portant pas intérêt pour le financement des travaux de reconstruction, de réhabilitation ou d'amélioration accessoires aux travaux de réhabilitation des biens immobiliers bâtis à usage d'habitation principale. Il instaure par ailleurs un crédit d'impôt accordé aux établissements de crédit, sociétés de financement et sociétés de tiers-financement, en contrepartie de l'octroi de ces avances remboursables ne portant pas intérêt.

Il renvoyait à **8 mesures d'application, qui ont toutes été incluses dans le décret n° 2025-303 du 31 mars 2025 relatif à l'avance remboursable ne portant pas intérêt visant à financer les travaux de reconstruction, de réhabilitation ou d'amélioration accessoires aux travaux de réhabilitation de logements situés dans le département de Mayotte**. Ce décret :

- détermine la nature des travaux éligibles, leurs modalités de détermination, les modalités de recours à une assistance d'un maître d'ouvrage délégué ainsi que les critères d'éligibilité exigés des entreprises pour les travaux (conformément au I, B de l'article 26). En l'occurrence, il s'agit de travaux de gros œuvre, de second œuvre et connexes tels que précisés par arrêté conjoint des ministres en charge de l'économie, du logement et des outre-mer et n'ayant pas été commencés plus de trois mois avant l'émission de l'avance ;

- précise les conditions dans lesquelles l'emprunteur transmet à l'établissement de crédit, à la société de financement ou de tiers-financement tous les éléments justifiant que les travaux ont été effectivement réalisés et satisfont aux conditions prévues (conformément au I, E. de l'article 26) ;

- précise les conditions dans lesquelles, si les travaux sont réalisés par une entreprise, lorsque le devis ou la facture mentionnant tout ou partie des travaux financés ne permettent pas de justifier les informations figurant dans le descriptif, l'entreprise réalisant ces travaux est redevable d'une amende égale à 10 % du montant des travaux non justifiés (conformément au III, B. 1° de l'article 26). Dans ce cas, le montant des travaux non justifiés est égal à la différence entre le montant de l'ensemble des travaux et le montant de ces travaux dont l'éligibilité est justifiée par des devis ou factures détaillées ;

- définit les modalités de restitution de l'avantage indu par le bénéficiaire de l'avance remboursable ne portant pas intérêt lorsque la justification de la réalisation ou de l'éligibilité des travaux n'est pas apportée, qui ne peut excéder le montant du crédit d'impôt majoré de 25 % (conformément au III, B. 2° de l'article 26). Le montant de l'avantage indûment perçu est égal à la différence, majorée de 25 %, entre le montant du crédit

d'impôt correspondant à l'avance effectivement versée et le montant du crédit d'impôt correspondant à l'avance dont aurait dû bénéficier l'emprunteur. Les établissements de crédit ou sociétés de financement ont l'obligation de relancer les emprunteurs qui n'ont pas encore transmis la totalité des éléments justifiant que les travaux ont été effectivement réalisés, de proposer une régularisation à l'emprunteur qui, à la date de clôture de l'avance, apparaît comme redevable d'un avantage indûment perçu et au plus tard six mois après la date de clôture, de transmettre au ministre du logement les informations nominatives et techniques concernant les avances qui font encore apparaître un avantage indûment perçu qui n'a pas pu être régularisé ;

- définit les modalités selon lesquelles l'offre d'avance remboursable ne portant pas intérêt peut prévoir de rendre exigible cette avance lorsque les conditions d'octroi de l'avance remboursable ou la condition d'affectation du logement ne sont pas respectées (conformément au III, D de l'article 26). En l'occurrence, le décret prévoit que le contrat de prêt doit indiquer les conditions générales de l'avance remboursable et les obligations d'information incombant à l'emprunteur, notamment en cas de changement de situation ;

- précise les conditions et délais dans lesquels les sociétés qui octroient cette avance remboursable déclarent ces opérations à l'administration fiscale, sous peine de sanctions (conformément au V de l'article 26). Ces sociétés annexent à leur déclaration de résultat la déclaration spéciale prévue dans le cadre de l'éco-PTZ, qui est déposée au service des grandes entreprises ou à la direction départementale ou, le cas échéant, régionale des finances publiques de leur lieu de résidence ou d'établissement ;

- fixe les modalités de calcul et de détermination du taux du crédit d'impôt ainsi que les caractéristiques financières et les conditions d'attribution de l'avance remboursable (conformément au VI de l'article 26). En l'occurrence, les modalités de calcul du crédit d'impôt et d'imputation de la créance, le conventionnement entre l'État, les établissements distributeurs et la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), ainsi que les obligations déclaratives incombant aux emprunteurs, aux établissements distributeurs et à la SGFGAS sont similaires à ceux prévus dans le cadre de l' » éco-PTZ » mentionné à l'article 244 *quater* U du code général des impôts ;

- enfin, prévoit son application aux offres d'avances remboursables émises à compter du 1er avril 2025 (conformément au VII de l'article 26).

L'**article 34** prévoyait quant à lui la prolongation de plein droit des demandes de logement social à Mayotte non renouvelées et arrivant à échéance à compter du 14 décembre 2024. Cette échéance pouvait être reportée par décret au plus tard jusqu'au 1er juillet 2025 en fonction de l'évolution de la situation sociale et des conditions matérielles locales. Ce décret, facultatif, n'a pas été pris.

Enfin, l'**article 35** prévoyait la remise par le Gouvernement au Parlement, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la loi, d'un **rapport portant bilan humain « exhaustif » du passage du cyclone Chido à Mayotte**, incluant notamment le nombre de personnes décédées, disparues, blessées et amputées. Ce rapport a été **transmis au Parlement le 27 mars 2025**. Il établit le bilan demandé, compte tenu des informations disponibles à cette date, et détaille les modalités de recensement utilisées pour l'établir.

f) Loi n° 2025- 534 du 13 juin 2025 expérimentant l'encadrement des loyers dans les outre-mer

L'article 1er de cette loi crée une expérimentation d'encadrement des loyers spécifique aux collectivités d'outre-mer pour une durée de cinq ans, qui **n'a pas encore été mise en œuvre**.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat peuvent demander à participer à l'expérimentation jusqu'au 13 juin 2027, dès lors qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité. Le cas échéant, un décret détermine le périmètre du territoire de la collectivité demandeuse sur lequel s'applique le dispositif.

Pour chaque territoire ainsi délimité, le représentant de l'État dans le département fixe, chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logements et par secteur géographique.

À la date de remise du présent rapport, **aucun décret n'a encore été pris pour faire entrer une collectivité dans le dispositif**. La création d'observatoires des loyers (OLL) est un indispensable préalable à la mise en œuvre d'un encadrement des loyers : ils permettent d'objectiver la structuration du marché locatif et par conséquent, de déterminer les loyers de référence s'appliquant par catégories de logements et par secteurs géographiques. Or seules certaines communes de La Guadeloupe et La Réunion sont pour l'heure couvertes par un OLL.

L'article 1er demande également au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement six mois avant la fin de l'expérimentation, qui devra donc être rendu avant le 13 décembre 2029.

L'article 2 de la loi prévoit quant à lui qu'un décret précise les modalités de mise en œuvre de l'exemption au « marquage CE » dans les régions ultrapériphériques (RUP)[1] et notamment les règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des comités « référentiels construction » créés par les préfets pour contribuer à la définition de référentiels de construction tenant compte des contraintes locales.

[1] *Permise, depuis le 7 janvier 2025, par le règlement (UE) 2024/3110 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant le règlement (UE) n° 305/2011.*

Ce décret n'a pas encore été pris. Dans une réponse publiée le 4 novembre 2025 à une question écrite du 28 janvier 2025 du député Max Mathiasin[1], le ministère des outre-mer indiquait que plusieurs textes réglementaires étaient en préparation : un décret en Conseil d'État pour décliner le principe de la dérogation, un décret simple pour la création des commissions, leur composition et les grands principes de leur fonctionnement ainsi que des textes complémentaires précisant le détail du fonctionnement des commissions ainsi que la désignation des familles de produits concernées.

Néanmoins, les informations transmises par le Gouvernement dans le cadre du rapport relatif à la mise en application de la loi ne mentionnent qu'un seul décret en Conseil d'État incluant les deux mesures, pour lequel les consultations avec les acteurs, en lien avec le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) sont toujours en cours.

g) Loi n° 2025- 541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements

La loi « Daubié » visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements ne comportant qu'**une seule mesure réglementaire d'application**, à l'article 5, à savoir un **décret précisant les modalités de mise en œuvre du « permis multidestinations »** créé par cet article à l'article L. 431-5 nouveau du code de l'urbanisme.

Au 31 mars 2026, ce décret **n'a pas été publié** et aucune information n'a été transmise quant à son élaboration.

3. Technologies de l'information

a) Loi n° 2022- 309 du 3 mars 2022 pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public

Alors que cette loi est entrée en vigueur le 1er octobre 2023, elle demeure entièrement inapplicable dans la mesure où ni le décret déterminant son périmètre d'application ni l'arrêté ministériel fixant le contenu de l'audit de cybersécurité n'ont été publiés par le Gouvernement.

Pourtant, les projets de décret et d'arrêté avaient bien été mis en ligne et soumis à consultation publique jusqu'au 15 avril 2023.

Le projet de décret prévoyait de fixer un seuil à partir duquel un audit de cybersécurité devrait être réalisé en nombre de visiteurs uniques mensuels. Ce seuil devait premièrement être fixé à 25 millions de visiteurs uniques mensuels, puis devait être progressivement abaissé à 15 millions de visiteurs uniques mensuels d'ici le 1er janvier 2025.

---

[1] *Question écrite n° 3552 : Fin du marquage « CE » pour l'importation de produits de construction outre-mer, Assemblée nationale.*

Le projet d'arrêté prévoyait plusieurs critères d'audit élaborés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) qui devaient concerner notamment : l'organisation et la gouvernance des opérateurs de plateforme en ligne concernés, la protection des données, la connaissance et la maîtrise du service numérique, le niveau d'externalisation, le niveau d'exposition sur Internet, le dispositif de traitement des incidents de sécurité, la sensibilisation aux risques cyber et la lutte anti-fraude.

Contrairement à ce que le Gouvernement et la direction générale des entreprises (DGE) avaient indiqué aux parlementaires, les résultats de cette consultation publique n'ont pas été publiés, la Cnil n'a pas été formellement saisie et les mesures réglementaires d'application n'ont pas été prises avant le 1er octobre 2023 ni formellement notifiées à la Commission européenne.

D'après les informations obtenues par la commission des affaires économiques, cette interruption du processus visant à publier ces textes d'application s'expliquerait par la crainte que la mise en œuvre de cette loi puisse défavoriser les plateformes françaises et européennes vis-à-vis des plateformes américaines, bien plus puissantes.

Il serait par conséquent pertinent d'abroger cette loi.

b) Loi n° 2023- 451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux

(1) Une loi inédite au niveau mondial qui a déjà permis de mieux responsabiliser le secteur de l'influence commerciale et d'assainir davantage les pratiques des influenceurs sur les réseaux sociaux

Première législation au monde régulant spécifiquement l'influence commerciale, la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 a d'ores et déjà permis de **responsabiliser davantage les différents acteurs de l'influence commerciale** et de **doter la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) des outils nécessaires au contrôle des publications commerciales des influenceurs sur les réseaux sociaux**.

Dans son dernier rapport annuel d'activité disponible, la DGCCRF indique ainsi qu'elle a contrôlé en 2024 quelque **260 influenceurs**, notamment à la suite de signalements. **110 d'entre eux présentaient des pratiques répréhensibles** : absence d'affichage de l'intention commerciale, allégations de santé et cosmétiques, fausses promotions, publicité pour des loteries, produits financiers ou paris sportifs, vente pyramidale, etc.

Ces manquements devraient aboutir à **40 avertissements**, **65 injonctions**, et **8 procès-verbaux pénaux**. La DGCCRF a par ailleurs engagé un travail de coopération avec les plateformes pour qu'elles suspendent plus rapidement des comptes quand c'est nécessaire.

(2) Une loi qui a fait l'objet d'une adaptation au droit de l'Union européenne par une ordonnance de novembre 2024

L'activité d'influence commerciale relevant des services de la société de l'information, au sens de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015[1], la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 était soumise à **une procédure d'information auprès de la Commission européenne**.

En conséquence, le 14 août 2023, la Commission européenne a transmis au Gouvernement ses observations en réponse à la notification réalisée le 12 mai 2023 : celles-ci réclamaient **une adaptation de cette loi à diverses règles européennes**, certains règlements européens étant entrés en application après la promulgation de la loi.

Pour procéder à une telle adaptation, l'article 3 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole[2] a **habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'adaptation des articles 1er, 2, 4, 5, 8 et 9 de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023**.

Cette ordonnance – l'ordonnance n° 2024 978 du 6 novembre 2024 modifiant la loi n° 2023 451 du 9 juin 2023 visant à **encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux** - a été signée par le Président de la République le 6 novembre 2024. Elle a été publiée au Journal officiel du 7 novembre 2024.

Afin de mettre en conformité la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 avec les textes du droit de l'Union européenne qui lui sont applicables, l'ordonnance prévoit diverses mesures à son article 1er, son article 2 étant un article d'exécution.

En premier lieu, le I de cet article 1er reprend à l'identique l'article 1er de la loi n° 2023-451, ce qui a permis d'assurer sa notification à la Commission européenne, réalisée entre juillet et début octobre 2024.

Son II modifie l'article 4 de cette loi pour :

- **préciser certaines interdictions de la publicité réalisée par les influenceurs dans le secteur de la santé** pour correspondre à l'objectif de proportionnalité au regard de la directive 2000/31/CE (e-commerce) ;

- **clarifier la rédaction des différentes sanctions applicables**.

Son III réécrit l'article 5 de cette loi, en supprimant les dispositions relatives à l'affichage de l'intention commerciale, lesquelles font l'objet d'un article 5-2 séparé, et **en assouplissant les modalités d'information des**

---

[1] *Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015.*

[2] *https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000 049 453 351.*

consommateurs sur les images retouchées et les images virtuelles, afin d'en garantir la proportionnalité et d'assurer la pérennité de la disposition, dans le cadre d'une évolution rapide de la technologie et des normes juridiques en la matière (règlement européen de 2024 sur l'intelligence artificielle notamment).

Son IV insère, après l'article 5 de la loi, deux nouveaux articles 5-1 et 5-2 :

- l'article 5-1 permet **de respecter la règle du principe du pays d'origine** qu'imposent les directives 2000/31/CE (e-commerce) et 2010/13/UE (« services de médias audiovisuels » ou SMA), tout en rappelant les exceptions à cette règle qui peuvent être invoquées dans le respect des procédures dérogatoires prévues par ces directives ;

- l'article 5-2 réécrit les dispositions du I de l'article 5 relatives **à l'affichage de l'intention commerciale**, afin de les mettre en conformité avec la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales.

Le V, enfin, ajuste la rédaction de l'article 9 de cette loi, afin de préciser qu'il s'applique **aux personnes exerçant une activité d'influence commerciale ciblant le public français**[1].

Ce projet d'ordonnance a été notifié à la Commission européenne le 3 juillet 2024, dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive 2015/1535 avec un délai de *statu quo* de trois mois, **sans recueillir d'objection de la Commission européenne ou d'autres États membres**.

Un projet de loi de ratification a bien été déposé le 15 janvier 2025 devant le Parlement.

(3) La loi du 9 juin 2023 est entièrement applicable depuis le 1er janvier 2026, avec l'obligation d'un contrat écrit liant annonceur et influenceur dès lors que la valeur de la campagne promotionnelle dépasse 1 000 euros

Plusieurs mesures réglementaires d'application initialement prévues pour l'application des articles 5 et 9 de la loi n° 2023-458 sont devenues sans objets à la suite de la réécriture de ces articles opérée par l'ordonnance n° 20 024-978 du 6 novembre 2024.

Le II de l'article 8 prévoyait qu'un décret en Conseil d'État fixerait **le montant de rémunération de l'activité d'influence commerciale** par voie électronique concernée ou **la valeur totale cumulée de l'avantage en nature concédé** en échange de celle-ci, **en dessous duquel les influenceurs ne seraient pas obligés de prévoir un contrat écrit** comprenant les mentions et clauses prévues au I du même article 8.

---

[1] *Cet article porte sur les conditions de nomination d'une personne morale ou physique qui assure la représentation sur le territoire de l'UE des personnes exerçant une activité d'influence commerciale ciblant un public en France et qui sont établies en dehors de l'Espace économique européen et de la Suisse et sur l'obligation de souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle dans l'UE, pour ces mêmes personnes.*

Le décret n° 2025-1137 du 28 novembre 2025 prévoit par conséquent que le contrat mentionné au I de l'article 8 est écrit et comporte les mentions et clauses prévues par ces mêmes dispositions lorsque **la somme des rémunérations versées et de la valeur des avantages en nature accordés à un influenceur par un annonceur** au cours de la même année en contrepartie d'une prestation ou d'un ensemble de prestations d'influence commerciale par voie électronique poursuivant un même objectif promotionnel **est supérieure ou égale à un montant de 1 000 euros hors taxes**, un seuil qui paraît raisonnable.

Cette disposition est entrée en vigueur au 1er janvier 2026.

Alors qu'un décret était initialement envisagé pour appliquer l'article 3, les services de la DGCCRF et du ministère de la santé ont estimé que **le droit applicable à la publicité sur Internet était suffisamment clair et ne posait pas de problème particulier d'interprétation pour les influenceurs**. L'Union des marques, l'Union des métiers de l'influence et des créateurs de contenus (UMICC) et l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) ont été consultées et ne demandent pas de décret sur cet article.

c) Loi n° 2024- 449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique

Selon les informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), sur les 64 articles de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (dite loi SREN), **40 mesures réglementaires d'application étaient nécessaires** pour la rendre pleinement applicable.

Deux ans après la promulgation de la loi, **une grande majorité de ces décrets d'application ont été publiés**, cinq textes demeurant toutefois en attente.

(1) La quasi-totalité des mesures d'application des articles relatifs à l'encadrement de l'accès à la pornographie, à l'informatique en nuage, à la protection des données ou aux objets numériques monétisables ont été publiées

(a) Les mesures relatives à la protection des mineurs contre la pornographie

L'article 2 de la loi SREN prévoyait qu'un décret définit **les conditions d'assermentation des agents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)** afin de constater par procès-verbal qu'un service de communication au public en ligne ou un service de plateforme de partage de vidéos permettant **l'accès à des contenus pornographiques ne met pas en œuvre un système de vérification de l'âge** conforme aux exigences techniques minimales du référentiel mentionné à l'article 10 ou **permet à des mineurs d'avoir accès à un contenu pornographique** en violation de l'article 227-24 du code pénal.

L'article 3 renvoyait également à une mesure réglementaire les conditions dans lesquelles **l'Arcom peut demander aux boutiques**

d'applications logicielles d'empêcher le téléchargement d'applications logicielles qui permettent l'accès de mineurs à des contenus pornographiques.

L'article 14 prévoyait pour sa part que sont fixées par décret les conditions dans lesquelles **l'Arcom peut mettre en demeure les personnes** dont l'activité est d'éditer un service de communication au public en ligne et les fournisseurs de services d'hébergement **de retirer les contenus** ou **de faire cesser la diffusion des contenus qui contreviennent aux dispositions** prises sur le fondement de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne **portant sur l'interdiction de diffusion de contenus provenant des personnes visées par des sanctions européennes**.

Pour l'application de ces articles 2, 3 et 14 de la loi SREN, le décret n° 2024-1181 du 16 décembre 2024 relatif à la procédure d'habilitation des agents de l'Arcom et portant application des articles 6-8, 10-1 et 11 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 fixe en premier lieu **les modalités de recherche et de constatation des manquements prévus par la loi**.

À cette fin, il détermine **les conditions d'habilitation et d'assermentation des agents de l'Arcom**. Il précise également les conditions dans lesquelles **l'Autorité peut mettre en demeure et demander le blocage et le déréférencement** de services **de communication au public en ligne** et de services **de partage de vidéo** permettant à des mineurs **d'avoir accès à des contenus pornographiques**. Il détermine aussi **les modalités de mise en demeure, de blocage et de déréférencement** de services de communication au public en ligne et d'hébergement contrevenant à **l'interdiction de diffusion de contenus provenant de personnes visées par des sanctions européennes**. Enfin, ce décret précise les modalités selon lesquelles l'Arcom **peut demander aux boutiques d'applications logicielles d'empêcher le téléchargement d'applications** éditées par des services de communication au public en ligne ou fournies par des services de plateforme de partage de vidéos **qui permettent l'accès de mineurs à des contenus pornographiques** au moyen d'une application logicielle ou éditent des applications qui reprennent ces contenus.

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application des articles 4 et 5 de la loi qui prévoient **le retrait des contenus d'images ou de représentations de mineurs présentant un caractère pornographique ou d'images de tortures ou d'actes de barbarie**. Tel est l'objet du décret n° 2025-146 du 18 février 2025 relatif au retrait des contenus à caractère pédopornographique et des images de tortures ou d'actes de barbarie qui confie à **l'office anti-cybercriminalité de la direction générale de la police nationale** le rôle d'émettre **les demandes de retrait d'images d'acte de torture et de barbarie**.

Un décret simple devait être pris en application de l'article 12 de la loi pour prévoir **le contenu** et **les modalités de présentation du message avertissant l'utilisateur du caractère illégal des comportements représentés**

dans des contenus à caractère pornographique, simulant la commission d'un crime ou d'un délit. Il s'agit du décret n° 2025-767 du 4 août 2025 relatif à la présentation du message avertissant du caractère illégal des comportements représentés dans des contenus à caractère pornographique, qui précise **le libellé du message avertissant les utilisateurs d'un contenu à caractère pornographique simulant une scène de viol simple, aggravé ou incestueux**[1]. Il indique également **les modalités de présentation de ce message**, à la fois avant l'accès au contenu et pendant la durée du visionnage.

(b) Les mesures relatives à l'informatique en nuage

Un décret simple devait être pris en application de l'article 29 de la loi SREN pour prévoir de quelle façon **l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)** précise les règles et les modalités de mise en œuvre **des exigences essentielles** mentionnées au II de l'article 28 de la même loi auxquelles **les services des fournisseurs de services d'informatique en nuage doivent se conformer**. Tel est l'objet du décret n° 2025-484 du 30 mai 2025 précisant **les missions de l'Arcep relatives aux conditions de mise en œuvre des exigences essentielles imposées aux fournisseurs de services d'informatique en nuage** ainsi que **le contenu de l'offre technique de référence d'interopérabilité**. L'Arcep doit préciser les règles et les modalités de mise en œuvre de ces exigences essentielles après consultation du public, notamment par **l'édiction de spécifications d'interopérabilité** et **de portabilité** visant à faciliter, lorsque cela est possible, **l'interopérabilité des services d'informatique en nuage** couvrant le même type de service et l'**amélioration de la portabilité des actifs entre différents services d'informatique en nuage**. L'Arcep a effectivement **publié sa recommandation** relative **à l'interopérabilité et à la portabilité des services d'informatique en nuage le 25 septembre 2025**.

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application de l'article 31, lequel porte sur **le marché de l'informatique en nuage**. Le décret devait arrêter **la liste des groupements d'intérêt public comprenant des administrations ou des opérateurs** mentionnés au I dudit article 31 qui, **lorsqu'ils ont recours à un service d'informatique en nuage fourni par un prestataire privé** pour la mise en œuvre de systèmes ou d'applications informatiques, sont soumis au respect des dispositions du même article 31.

Il devait également fixer les modalités d'application de l'article 31 sur **la protection des données stratégiques et sensibles sur le marché de l'informatique en nuage**, notamment les critères de sécurité et de protection, y compris en termes de détention du capital, des données sensibles.

Le décret n° 2026-272 du 14 avril 2026 relatif à la protection des données d'une sensibilité particulière des administrations, opérateurs et groupements d'intérêt public de l'État traitées par un service d'informatique

---

[1] *Ce message est ainsi rédigé : » Avertissement : ce contenu simule un viol ou un viol incestueux, crimes punis d'au moins 15 ans de réclusion criminelle en vertu du code pénal. »*

en nuage fourni par un prestataire privé prévoit que **les groupements d'intérêt public** mentionnés au I de l'article 31 sont **l'agence du numérique en santé**, **le centre d'accès sécurisé aux données**, **le centre de ressources prévention de la radicalisation**, **le collecteur analyseur de données**, **la modernisation des déclarations sociales** ainsi que **le système national d'enregistrement de la demande de logement social**.

Les exigences à respecter au titre du deuxième alinéa du I de l'article 31 pour assurer la sécurité et la protection des données d'une sensibilité particulière traitées par un service d'informatique en nuage fourni par un prestataire privé sont précisées par **un référentiel élaboré par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi)** et approuvé par arrêté du Premier ministre. Il s'agit en particulier de **l'organisation de la sécurité de l'information et de l'exploitation du service**, de **la gestion des ressources humaines**, de **la sécurité des systèmes d'information**, de **la gestion des incidents** ou bien encore de **la localisation de l'hébergement des données**.

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application de l'article 32 de la loi, lequel porte sur **les rôles et responsabilités de l'hébergeur et des personnes physiques ou morales pour le compte desquelles les données de santé à caractère personnel sont conservées**. Ce décret devait notamment préciser **la nature des prestations d'hébergement** mentionnées aux II et III de l'article L. 1111-8 du code de la santé publique. Le décret n° 2026-209 du 24 mars 2026 portant modification de certaines dispositions du code de la santé publique relatives à l'hébergement de données de santé à caractère personnel précise en effet **les obligations de l'hébergeur en matière de stockage des données de santé à caractère personnel sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne** ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi **qu'en matière d'information de ses clients, actuels ou potentiels**, **concernant les mesures prises face aux risques de transfert de ces données ou d'accès non autorisé à celles-ci par des États tiers à l'Union européenne**.

Le décret n° 2025-387 du 28 avril 2025 précisant **les modalités de coopération entre l'Arcep et la Cnil** dans le cadre de certaines procédures en application de l'article 38 de la loi précise les conditions dans lesquelles **l'Arcep** saisit et consulte **la Cnil** sur les questions liées à **la protection des données à caractère personnel** dans le cadre de l'instruction des demandes et réclamations formulées en application du chapitre III du règlement(UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données.

(c) Les mesures relatives aux jeux en ligne

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application des articles 40 et 41 de la loi SREN autorisant à titre expérimental, pour une durée de trois ans, **l'exploitation de jeux en ligne permettant l'obtention**, selon un mécanisme faisant appel au hasard, **d'objets numériques monétisables par**

les joueurs majeurs ayant consenti un sacrifice financier. Le décret n° 2026-60 du 4 février 2026 relatif à l'expérimentation des jeux à objets numériques monétisables **fixe les catégories de jeux autorisées** ainsi que **les catégories de récompenses accessoires susceptibles d'être distribuées et leurs plafonds**. Il précise également **les obligations applicables aux entreprises de jeux à objets numériques monétisables** et **les pouvoirs de l'Autorité nationale des jeux (ANJ)** en ce qui concerne **les déclarations préalables à l'exercice de cette activité économique**, **les modalités d'ouverture, de gestion et de clôture des comptes joueurs**, **les mécanismes de prévention de jeu excessif ou pathologique** et **les données mises à la disposition de l'ANJ**.

Le décret n° 2024-1066 du 25 novembre 2024 fixant **la liste des acteurs des compétitions ou manifestations sportives soumis aux interdictions relatives aux jeux à objets numériques monétisables** détermine pour sa part, en application de l'article 41, la liste de ces acteurs à l'encontre desquels **les fédérations délégataires édictent des règles ayant pour objet l'interdiction de réaliser des jeux ou de toute autre forme de participation aux jeux à objets numériques monétisables**.

(d) Les mesures relatives au traitement des données

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application de l'article 42 pour permettre au **Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN) de collecter des données sur les plateformes afin d'identifier leurs risques et à des fins de recherche**, comme le prévoit le règlement sur les services numériques (DSA). Les décrets n° 2025-385 du 28 avril 2025 et n° 2025-856 du 27 août 2025 complétant le décret n° 2022-603 du 21 avril 2022 **fixant la liste des autorités administratives et publiques indépendantes pouvant recourir à l'appui du PEReN** et relatif **aux méthodes de collecte de données mises en œuvre par ce service dans le cadre de ses activités d'expérimentation** apportent les évolutions réglementaires nécessaires.

L'article 43 prévoyait deux mesures d'application afin de mettre en œuvre **le point d'entrée unique pour la réception et la transmission des données d'enregistrement des locations meublées touristiques**. Ce point d'entrée numérique, prescrit par l'article 10 du règlement 2024/1028 a pour objectif de **faciliter les contrôles aléatoires par les plateformes de location de courte durée** et **de fournir une interface technique aux autorités compétentes**.

Ces mesures d'application ont été regroupées dans le décret n° 2026-196 du 19 mars 2026 relatif à la location de meublés de tourisme. Ce décret en Conseil d'État **a été notifié à la Commission européenne** en avril 2025 sur le fondement de la directive (UE) 2015/1535 et a fait l'objet **de demandes de précisions complémentaires** puis **d'un avis circonstancié** en juillet 2025 qui a entraîné un délai de *statu quo* de quatre mois. Il a été pris

après consultations du Conseil d'évaluation des normes (CNEN) ainsi que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Il désigne notamment **l'organisme public unique chargé de la gestion du point d'entrée numérique unique** – en l'occurrence, il s'agit de **la direction générale des entreprises (DGE)**. Il détermine également la nature des données d'activité transmises, leur durée de conservation, les délais de réponse ainsi que la fréquence et les modalités techniques de leur transmission. Il précise également les conditions d'accès et la durée maximale durant laquelle ces données seront agrégées et rendues accessibles au public.

La prise de ce décret en Conseil d'État était également essentielle pour **la mise en application de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 qui généralise l'enregistrement de la déclaration des locations meublées touristiques**.

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application des articles 45, 46 et 47 de la loi pour déterminer **les modalités de contrôle des opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions administratives, judiciaires et financières dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle**. Le décret n° 2025-1061 du 6 novembre 2025 relatif aux autorités de contrôle des opérations de traitements de données à caractère personnel des juridictions administratives, judiciaires et financières, dans leurs fonctions juridictionnelles **précise la composition et le fonctionnement des autorités de contrôle créées au sein du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes pour le contrôle des opérations de traitement des données à caractère personnel dans le cadre des fonctions juridictionnelles des juridictions**. Il précise également les procédures en matière de traitement des plaintes et des réclamations, de contrôle et d'adoption de mesures correctrices.

Un décret simple devait être pris en application de l'article 48 pour fixer **le seuil de nombre de connexions du territoire français à compter duquel toute plateforme en ligne**, qu'elle soit ou non établie sur le territoire français, **met en œuvre des procédures et des moyens humains et technologiques proportionnés permettant**, lorsqu'elle a une activité de stockage de contenus, **de conserver temporairement les contenus qui lui ont été signalés comme contraires aux dispositions** mentionnées au A du IV du de l'article 6 de la loi n° 2004-575 et qu'elle a retirés ou rendus inaccessibles, aux fins de les mettre à la disposition de l'autorité judiciaire pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions pénales. Le décret n° 2025-768 du 4 août 2025 relatif à la fixation d'un seuil de connexions à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne **procèdent à une conservation temporaire des contenus illicites** prévoit que **ce seuil est fixé à 10 millions de visiteurs uniques par mois depuis le territoire français**. Ce seuil est calculé sur la base de la dernière année civile.

En application de l'article 51, le décret n° 2025-346 du 15 avril 2025 portant application de l'article 7-4 de la loi

n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique établit **la liste des services de l'État membres du réseau national de coordination de la régulation des services numériques**, complétant la liste établie par la loi des autorités administratives indépendantes membres du réseau (à savoir l'Arcom, la Cnil et l'Autorité de la concurrence).

Toujours en application de l'article 51, le décret n° 2024-1255 du 30 décembre 2024 portant application de l'article 9-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique précise **les modalités d'application des pouvoirs d'enquête et d'exécution de l'Arcom au titre du règlement sur les services numériques (DSA**).

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application de l'article 57 de la loi pour doit déterminer **les modalités de la procédure d'enregistrement au registre**, administré par la Cnil et mentionné à l'article 124-1 de la loi n° 78-17, **formée par les personnes** qui remplissent les conditions fixées à l'article 18 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022.

Le décret n° 2025-363 du 22 avril 2025 dérogeant au principe du silence vaut acceptation pour l'application du règlement européen sur la gouvernance des données s'agissant de l'enregistrement des organisations altruistes et modifiant le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 modifié pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés **procède à l'encadrement de la procédure d'enregistrement au registre public national des organisations altruistes en matière de données reconnues**.

Un décret en Conseil d'État devait être pris en application de l'article 59 de la loi pour **fixer la procédure selon laquelle les engagements par les fournisseurs de plateformes en ligne et de nature à garantir la conformité du service avec les obligations prévues à l'article 124-5 de la loi n° 78-17 sont proposés au président de la Cnil**, puis **acceptés ou rendus contraignants par celui-ci**. Il devait également déterminer les modalités selon lesquelles lorsque la formation restreinte de la Cnil a été saisie et que le manquement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, son président peut également adopter, après une procédure contradictoire, une injonction à caractère provisoire. Tel est effectivement l'objet du décret n° 2025-891 du 5 septembre 2025 modifiant le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(2) Plusieurs mesures de la loi SREN demeurent malgré tout inapplicables, en particulier celui nécessaire à la mise en place de la réserve citoyenne

du numérique ainsi que celui relatif à l'empreinte environnementale des services d'informatique en nuage

Si la grande majorité des textes d'application de la loi sont entrés en vigueur, **plusieurs décrets ne sont toujours pas parus**, empêchant l'application de certains articles importants de la loi SREN.

Un décret en Conseil d'État doit ainsi être pris en application de l'article 23 pour fixer **les conditions d'admission et de fonctionnement ainsi que l'autorité de gestion de la réserve citoyenne du numérique**, ayant pour objet de concourir à la transmission des valeurs de la République, au respect de l'ordre public, à la lutte contre la haine dans l'espace numérique et à des missions d'éducation, d'inclusion et d'amélioration de l'information en ligne.

Selon les informations obtenues par la commission des affaires économiques, **les discussions pour désigner l'autorité de gestion de la réserve citoyenne du numérique n'ont toujours pas abouti en interministériel**, ce rôle étant susceptible d'être confié à **la DGE**, rattachée au ministère de l'économie, ou **à la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah)**, placée sous l'autorité du Premier ministre.

Un décret en Conseil d'État doit également être pris en application de l'article 24 de la loi SREN pour fixer les modalités d'application de l'article 12 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, notamment **la désignation de l'autorité administrative compétente ainsi que le contenu et les modalités de présentation des messages d'avertissement mentionnés aux I et II de l'article 24 de la loi n° 2004-575**. Selon le SGG, le décret est en cours de rédaction et des discussions sont toujours en cours pour avoir une liste complète des autorités administratives chargées de recevoir les signalements à désigner.

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 26 pour définir les modalités d'application du II de l'article L. 442-12 du code du commerce selon lequel **un fournisseur de services d'informatique en nuage ne peut octroyer un avoir d'informatique en nuage à une personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services que pour une durée limitée**.

Selon le Gouvernement, cette mesure pourrait être défavorable aux entités françaises (ou à celles qui souhaiteraient s'installer sur le territoire national) et non à celles installées dans les autres États membres de l'Union européenne. Un approfondissement de la réflexion juridique et économique est donc en cours avant de rédiger le décret. La publication de ce dernier interviendra donc – si elle intervient – avec un retard important.

Un décret simple doit également être pris en application de l'article 33 de la loi. Il doit définir le contenu, les modalités d'application et les délais de mise en œuvre de l'obligation mentionnée au II dudit article en vertu de laquelle **les fournisseurs de services d'informatique en nuage publient**

des informations sur l'empreinte environnementale de leurs services, notamment en matière **d'empreinte carbone**, **de consommation d'eau** et **de consommation d'énergie**. Les travaux sont en cours avec l'ADEME et les fournisseurs concernés. **Ce décret devrait donc être publié prochainement**.

Doivent enfin encore être adoptées pour la complète application de l'article 41 relatif à **l'expérimentation sur les jeux à objets numériques monétisables** les mesures réglementaires relatives **aux conditions dans lesquelles les fonctionnaires et les agents** mentionnés au XIX dudit article 41 **procèdent aux constatations** prévues au même XIX du même article de la loi ainsi que les conditions de communication à un tiers d'une pièce mettant en jeu le secret des affaires lorsque la commission des sanctions de l'Autorité nationale des jeux (ANJ), avant de prononcer les sanctions prévues au XXV de l'article 41 de la loi, entend toute personne dont l'audition lui paraît utile.

4. Énergie

a) Loi n° 2023- 175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

L'**article 86** comporte quatre occurrences à des décrets pour préciser :

- les éléments, modifications ou événements devant être adressés par les fournisseurs d'électricité à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), mentionnés à l'article L. 333-1 du code de l'énergie. **Ces dispositions sont précisées dans le décret en Conseil d'État n° 2024-613 du 27 juin 2024** relatif à l'autorisation de fourniture d'électricité et à l'abattement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité ;

- les conditions dans lesquelles sont pris en compte, pour le calcul du volume maximal d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), les volumes d'électricité correspondant aux droits des actionnaires des sociétés de capitaux agréées qui ont pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité, mentionnées à l'article L. 336-4 du code de l'énergie. Or la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a **réécrit l'article L. 336-4 précité**[1] **pour tenir compte de la disparition du mécanisme de l'Arenh** à compter du 1er janvier 2026, remplacé par le versement nucléaire universel (VNU), un dispositif de partage avec les consommateurs des revenus du nucléaire historique ;

- les éléments, modifications ou événements devant être adressés par les fournisseurs de gaz à la CRE, mentionnés à l'article L. 443-6 du code de l'énergie. **Ce décret n'a pas été pris** ;

---

[1] *Les modalités d'application ont été définies par le décret n° 2025-1302 du 24 décembre 2025 relatif à la méthode d'évaluation des coûts encourus pour la réalisation des centrales électronucléaires autres qu'historiques mentionnées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie.*

- la date d'ouverture des exercices à compter de laquelle s'applique le nouveau cadre fiscal des sociétés d'approvisionnement à long terme d'électricité, prévue à l'article 238 *bis* HW du code général des impôts. **Ce dispositif a été jugé non conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État par la Commission européenne**.

L'**article 93** prévoit que deux décrets, pris après avis de la CRE, détermineront les modalités d'application des articles L. 314-41 et L. 446-59 du code de l'énergie relatifs à la contribution au partage territorial de la valeur respectivement des projets d'électricité renouvelable et de biogaz, en particulier les caractéristiques des installations concernées. **Or aucun de ces décrets n'a été pris ; une telle disposition constitue pourtant un gage d'acceptation locale et sociale des projets d'énergies renouvelables, en particulier les projets éoliens**.

L'**article 98** prévoit quant à lui qu'un arrêté du ministre chargé de l'énergie définira le seuil d'émissions en deçà duquel le procédé de production permet de qualifier de « bas-carbone » le gaz constitué principalement de méthane pouvant être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel. **Cet arrêté a été pris :** il s'agit de l'arrêté du 1er juillet 2024 précisant le seuil d'émissions de gaz à effet de serre et la méthodologie pour qualifier l'hydrogène comme renouvelable ou bas-carbone.

Par ailleurs, le **V de l'article 27** prévoit qu'un décret pourra définir la liste des sites où la construction de postes électriques peut être autorisée dans les espaces identifiés comme remarquables ou caractéristiques et dans les milieux identifiés comme nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Pour l'heure, **aucun décret n'a été pris en application sur ce fondement**, le Gouvernement n'ayant pas souhaité accorder de dérogation en ce domaine.

Enfin, **l'article 15 n'appelle pas de mesure réglementaire d'application**. **Les communes désireuses d'identifier** dans leurs documents d'urbanisme **des zones d'accélération** pour le développement des énergies renouvelables (ZAEnR) **devaient transmettre ces zones** à un référent préfectoral **avant le 31 décembre 2023**, **mais les dépôts ont pu continuer après cette date**, la date limite ayant pu être décalée par les préfectures, en fonction des conditions locales.

Selon le Cerema et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), missionnés par le ministère de la transition écologique pour réaliser un portail cartographique sur la base des données géographiques sur les potentiels d'énergies renouvelables, pour permettre aux collectivités d'identifier les zones les plus propices au développement des énergies renouvelables, **en juin 2025**, **735 000 ZAEnR** avaient été **proposées par plus de 12 000 communes**. Près des deux tiers des zones concernent le solaire photovoltaïque, généralement en toiture, 16 % la géothermie et 6 % la biomasse. Le bilan[1] publié en septembre 2024 par Intercommunalités de

[1] *https://www.intercommunalites.fr/app/uploads/2024/09/Intercos-de-France_Focus-PCAET-2024.pdf*

France, souligne néanmoins la **complexité de la procédure** et la **difficulté à mener des actions de concertation dans un calendrier contraint**.

b) Loi n° 2023- 491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Le **décret n° 2024-61 du 31 janvier 2024** est venu préciser l'article 9, en fixant la liste des documents devant être apportés par le pétitionnaire à l'appui de sa demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création, afin que puisse être vérifiée la conformité du projet aux règles d'urbanisme en vigueur. Cependant, **ce décret ne permet pas de préciser les modalités de paiement de la taxe d'aménagement, en cas de modification du projet postérieure à l'octroi de l'autorisation environnementale**.

Le II de l'article 9 de la loi n'est pas applicable, faute de publication du décret prévu par la loi.

S'agissant de l'**article 18**, le **décret en Conseil d'État n° 2024-296 du 29 mars 2024** définissant la notion de proximité immédiate dans le cadre des mesures d'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et portant diverses adaptations procédurales, **a notamment précisé les conditions d'application des articles 7 et 11 de la présente loi**.

c) Loi n° 2024- 450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire

L'**article 17** – qui constitue l'un des six articles délégués à la commission – modifie les attributions et le positionnement du haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA), désormais placé sous l'autorité du Premier ministre et non plus auprès de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). À cet égard, l'article L. 332-4 du code de la recherche a été remplacé par l'article L. 141-13 du code de l'énergie ; en outre, l'article 17 de la loi précise que ses modalités d'application sont fixées par décret en Conseil d'État.

Pour mémoire, deux décrets en Conseil d'État ont été pris par le Gouvernement **avant même l'examen du projet de loi « Sûreté nucléaire » par le Parlement, ce qui avait interrogé la commission** :

– le décret n° 2023-1321 du 27 décembre 2023 portant partie réglementaire du code de la recherche ;

– le décret n° 2023-1383 du 30 décembre 2023 relatif au conseil de politique nucléaire et au haut-commissaire à l'énergie atomique.

Le second décret fait référence à l'article L. 322-4 du code de la recherche qui a été abrogé par la présente loi, avant d'être rétabli par la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 pour préciser qu'une

fraction du produit de l'accise sur les énergies perçue sur l'électricité et le gaz est affectée au CEA. **Dès lors, ledit décret aurait mérité d'être actualisé pour le mettre en cohérence avec les dispositions de l'article 17**, en précisant notamment les attributions du HCEA.

Ces différents points avaient déjà été soulevés par la commission dans son précédent bilan annuel de l'application des lois, mais aucune action correctrice n'a été entreprise par le Gouvernement depuis lors.

Il est par ailleurs intéressant de relever que la disposition prévue au II de cet article, introduite par le Sénat, tendant à **nommer le président du conseil d'administration d'Orano** dans les conditions prévues par la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'**article 13 de la Constitution**, a été **mise en œuvre pour la première fois le 21 janvier 2026 à l'occasion de la confirmation par le Parlement de la nomination de M. Claude Imauven**.

Enfin, l'**article 26** de la présente loi comporte une disposition, **également issue des travaux du Sénat**, prévoyant la **remise d'un rapport au Parlement sur l'application de la dérogation aux règles de la commande publique** prévue au même article, sous réserve des secrets protégés par la loi.

Ce rapport devait être remis le 1er janvier 2026 au plus tard, puis tous les quatre ans. **Or le Sénat n'a pas été destinataire de ce rapport** alors qu'il estime nécessaire que les entités adjudicatrices exonérées en rendent compte au Parlement afin de prévenir toute dérive des coûts et des délais des projets industriels concernés.

d) Loi n° 2025- 336 du 14 avril 2025 visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement

Adoptée à **l'initiative du sénateur Khalifé Khalifé**, la loi n° 2025-336 du 14 avril 2025 visant à convertir des centrales à charbon vers des combustibles moins émetteurs en dioxyde de carbone pour permettre une transition écologique plus juste socialement, composée de quatre articles, ne prévoit qu'**une seule mesure d'application**, prévue à l'article 3.

Le texte a été pris : il s'agit du décret n° 2026-177 du 11 mars 2026 relatif à l'entrée en vigueur du mécanisme de capacité, qui précise que les articles 1er et 2 de la présente loi **entrent en vigueur le 14 mars 2026**. **Conformément à la volonté du Sénat, ce décret respecte le principe de neutralité technologique** ; **ainsi, aucun projet de conversion n'est exclu par principe**.

S'agissant du mécanisme de capacité, il ne constitue pas un dispositif de soutien à un type de conversion, mais de rémunération des installations les plus rentables, suivant le principe du *merit order*[1], pour garantir la continuité

[1] *Mécanisme d'optimisation utilisé par les réseaux d'électricité pour déterminer l'ordre dans lequel les différentes sources d'énergie sont sollicitées afin de répondre à la demande. Le principe retenu est celui des coûts marginaux croissants.*

de notre sécurité d'approvisionnement électrique. **Ce mécanisme a fait l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne** qui, dans un communiqué de presse daté du 22 décembre 2025, a estimé, d'une part, que « *la mesure* ***est nécessaire et appropriée*** *pour atteindre l'objectif [national de flexibilité] poursuivi, conformément au règlement de l'UE sur l'électricité* », et d'autre part, qu'elle est « ***proportionnée****, étant donné que le niveau d'aide correspond aux besoins de financement effectifs* ».

Par ailleurs, l'article 4 de la loi dispose que les entreprises exploitant des centrales à charbon dont l'État est l'actionnaire majoritaire doivent présenter, le **31 décembre 2026 au plus tard**, un **plan de conversion** de ces installations vers des combustibles moins émetteurs de CO_2. L'objectif fixé par la loi, et codifié à l'article L. 311-1-2 du code de l'énergie, est d'atteindre un niveau d'émission inférieur au seuil de 550 grammes de dioxyde de carbone par kilowattheure d'électricité produite.

Introduite lors de l'examen du texte en commission au Sénat, cette mesure ne concernait en réalité que la centrale de Cordemais, exploitée par EDF. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure réglementaire à proprement parler, la commission était très attentive aux solutions envisagées par l'opérateur historique pour l'avenir de sa centrale thermique de Loire-Atlantique et ses salariés.

Dans un communiqué en date du 28 mai 2025, l'énergéticien a indiqué qu' » *à l'issue de la consultation du comité social et économique central (CSEC) d'EDF SA le 27 mai 2025 et* ***après la remise aux services de l'État compétents de son plan de conversion, EDF a décidé d'arrêter définitivement les deux dernières unités de production de la centrale de thermique de Cordemais à compter du 31 mars 2027*** *et confirme sa volonté de créer une usine de préfabrication de tuyauteries nucléaires sur le site* », exploitée par sa filiale Framatome, qui devrait voir le jour à la fin de l'année 2028. Alors qu'un projet de reconversion à la biomasse était évoqué, EDF indique que « *les conditions technico-économiques de réalisation du projet Ecocombust n'étant pas réunies* », ajoutant que les salariés concernés « *seront accompagnés individuellement pour construire la suite de leur parcours professionnel* ».

5. Commerce, consommation et autres lois

a) Loi n° 2025- 337 du 14 avril 2025 visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire

La commission des affaires économiques a examiné la loi n° 2025-337 du 14 avril 2025 visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire. Ce texte a conduit à actualiser, par arrêté, la liste des denrées ou catégories de denrées alimentaires pour

lesquelles, par dérogation, l'encadrement des promotions en volume n'est pas applicable. Cet **arrêté a été pris le 27 février 2026**[1].

L'article 3 de cette loi prévoyait, par ailleurs, la remise au Parlement d'un **rapport** sur les marges brutes réelles des distributeurs, détaillées par catégorie de produits alimentaires. Ce rapport devait indiquer les marges commerciales de ces acteurs par type de produits, les tendances d'évolution au cours des dix dernières années et la corrélation avec les effets de l'inflation des coûts des matières premières et de l'énergie. Il devait aussi analyser les systèmes de péréquation des marges mis en place par les distributeurs et précisant les évolutions des marges commerciales réalisées par les enseignes de la grande distribution. Ce rapport n'a **pas été remis,** ce que déplore la commission et en particulier son groupe de suivi des lois Égalim. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les marges des industriels et de la grande distribution supplée à ce manque, mais n'exempte en rien le Gouvernement de sa responsabilité.

b) Loi n° 2025- 594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques

Les 35 articles que compte cette loi appellent **29 mesures d'application**.

Parmi elles, **23 sont attendues cette année** et 6 autres sont exclues des statistiques du présent rapport : elles sont soit attendues à une date ultérieure soit incluses dans des textes préexistants.

Parmi les 23 mesures attendues, 14 ont été prises dont deux seulement partiellement. **9 restent donc en attente** à la date de rédaction du présent rapport.

Ont été pris les textes réglementaires relatifs :

– aux modalités d'application de l'article 1er, qui donne la possibilité aux agents publics de suspendre l'octroi ou le versement d'une aide publique en présence d'indices sérieux de manquement délibéré ou de manœuvres frauduleuses visant à obtenir ou tenter d'obtenir indûment l'octroi ou le versement d'une aide publique. Le décret en Conseil d'État du 26 décembre 2025[2] fixe les modalités de désignation et d'habilitation des agents concernés par leurs autorités hiérarchiques et précise les modalités de mise en œuvre des décisions, notamment en termes de notification aux demandeurs. Il prévoit qu'il peut être mis fin à la suspension à tout moment et qu'à l'issue de celle-ci, l'autorité peut reprendre l'instruction de la demande

[1] *Cf. le texte sur le site Légifrance : arrêté du 27 février 2026 modifiant l'arrêté du 29 janvier 2021 relatif à la liste des denrées ou catégories de denrées alimentaires pour lesquelles, par dérogation, l'encadrement des promotions en volume prévu par les dispositions du C du II de l'article 125 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique n'est pas applicable*

[2] *Décret n° 2025-1369 du 26 décembre 2025 pris pour l'application des dispositions des articles L. 115-2 et L. 115-3 du code des relations entre le public et l'administration.*

ou le versement, rejeter la demande ou retirer ou abroger la décision d'attribution. Dans ce dernier cas, l'autorité procède aux mesures nécessaires au reversement des sommes indûment versées ;

– à la liste des administrations, des autorités, des organismes, des établissements publics et des personnes chargées d'une mission de service public auxquels la cellule de renseignement financier nationale peut transmettre des informations, sous réserve que ces informations soient en relation directe avec leurs missions respectives (article 4, I)[1] ;

– à la possibilité pour les agents listés d'échanger tous les renseignements et les documents utiles à la recherche et à la constatation des fraudes ainsi qu'au recouvrement des sommes indûment versées (article 4, II)[2] ;

– aux conditions dans lesquelles la décision prononcée par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut faire l'objet d'une mesure de publicité (article 18, 4°)[3] ;

– à l'autorisation donnée à un agent de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de ne pas être identifié par ses nom et prénom lorsque la révélation de son identité à la personne contrôlée ou à une personne en relation avec celle-ci est susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches (article 19, 1°)[4] ;

– aux engagements auxquels est subordonné l'exercice de l'activité de mandataire au profit des bénéficiaires des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et notamment les conditions d'exercice de l'activité, et garanties, notamment financières, de compétence, de probité et de moyens appropriés du mandataire (article 23, I, 2°)[5] ;

– aux modalités de publication sur le site Internet de l'Anah, de la décision de cette agence infligeant une sanction pécuniaire prononcée à l'encontre d'une personne physique ou morale (article 23, I, 5°)[6] ;

---

[1] *Arrêté du 8 septembre 2025 fixant la liste des entités auxquelles le service à compétence nationale Tracfin est autorisé à transmettre des informations en application de l'article L. 561-31 du code monétaire et financier.*

[2] *Décret n° 2025-1369 du 26 décembre 2025 pris pour l'application des dispositions des articles L. 115-2 et L. 115-3 du code des relations entre le public et l'administration.*

[3] *Décret n° 2025-1219 du 15 décembre 2025 modifiant diverses dispositions du livre V du code de la consommation et du code monétaire et financier.*

[4] *Décret n° 2025-1184 du 8 décembre 2025 relatif au dispositif d'anonymisation de l'identité des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.*

[5] *Décret n° 2025-1293 du 22 décembre 2025 portant encadrement de l'activité de mandataire dans le cadre des aides au parc privé gérées par l'Agence nationale de l'habitat.*

[6] *Décret n° 2025-1107 du 21 novembre 2025 renforçant la lutte contre la fraude aux dispositifs d'aides gérés par l'Agence nationale de l'habitat.*

– à la résiliation de plein droit du contrat ou de la convention d'accompagnement des consommateurs par des opérateurs agréés lorsque l'agrément de ces opérateurs a été suspendu ou retiré (article 23, II, 3°)[1] ;

– aux sanctions que peut prononcer l'Anah à l'encontre des opérateurs agréés ayant contrevenu aux règles qui leur sont applicables (article 23, II, 3°)[2] ;

– aux sanctions que peut prononcer l'Anah à l'encontre des bénéficiaires de MaPrimeRénov' ou de leurs mandataires ayant contrevenu aux règles qui leur sont applicables (article 23, III)[3] ;

– aux engagements auxquels est subordonné l'exercice de l'activité de mandataire au profit des bénéficiaires de MaPrimeRénov' et notamment les conditions d'exercice de l'activité, et garanties, notamment financières, de compétence, de probité et de moyens appropriés du mandataire (article 23, III, 1°)[4] ;

– aux modalités de suspension, par l'Anah, pour une durée maximale de six mois renouvelable une fois, le label ou le signe de qualité délivré à une entreprise ayant réalisé des travaux de rénovation énergétique sur des logements (article 23, IV, 2°)[5].

Ne sont que partiellement applicables les mesures relatives :

– aux conditions dans lesquelles l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut suspendre, pour une durée de six mois renouvelable une fois, le label ou le signe de qualité délivré à une entreprise et auquel est subordonné l'octroi d'aides financières pour les travaux de rénovation énergétique, lorsque sont constatées des pratiques commerciales trompeuses ou agressives (article 13, II, C.)[6]. Contrairement à ce qui était prévu dans la loi, le décret du 12 mars 2026 ne précise pas les conditions dans lesquelles, en cas de suspension du label ou de l'agrément, le ménage conserve le bénéfice de l'aide financière ;

– aux opérations d'économies d'énergie pour lesquelles le demandeur des certificats d'économies d'énergie est tenu de réaliser des photographies horodatées et géolocalisées ou des contrôles par vidéo à distance attestant de la réalisation desdites opérations et aux conditions dans

---

[1] *Décret n° 2025-1107 du 21 novembre 2025 renforçant la lutte contre la fraude aux dispositifs d'aides gérés par l'Agence nationale de l'habitat.*

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

[4] *Décret n° 2025-1293 du 22 décembre 2025 portant encadrement de l'activité de mandataire dans le cadre des aides au parc privé gérées par l'Agence nationale de l'habitat.*

[5] *Décret en Conseil d'État n° 2026-181 du 12 mars 2026 désignant les autorités compétentes pour prendre les mesures consécutives à un contrôle prévues à l'article L. 521-28 du code de la consommation et à l'article L. 321-1-5 du code de la construction et de l'habitation.*

[6] *Décret en Conseil d'État n° 2026-181 du 12 mars 2026 désignant les autorités compétentes pour prendre les mesures consécutives à un contrôle prévues à l'article L. 521-28 du code de la consommation et à l'article L. 321-1-5 du code de la construction et de l'habitation.*

lesquelles ces contrôles sont effectués (article 29)[1]. L'arrêté du 26 mars 2026 ne précise pas les opérations dans lesquelles le demandeur doit constituer des preuves de leur réalisation.

En revanche, ne sont pas applicables, faute de mesure d'application, les dispositions relatives :

– aux modalités de transmission à l'Anah et au service de l'État chargé de la coordination interministérielle pour la lutte contre la fraude aux finances publiques des informations utiles détenues par les organismes de qualification, les organismes de contrôle de ces organismes et les organismes d'instruction des demandes d'agrément (article 4, IV). Selon le Gouvernement, la rédaction du texte est en cours entre la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et l'Anah. Une consultation des acteurs concernés sera ensuite nécessaire, ce qui conduit à prévoir une publication au deuxième trimestre 2026 ;

– aux modalités et au contenu de l'information de l'existence et du rôle du service public de la performance énergétique de l'habitat dont doit faire mention tout support de promotion ou de publicité proposant des travaux de rénovation énergétique (article 14, 1°). La publication de cette mesure était pourtant envisagée en décembre 2025, selon l'échéancier de Légifrance. D'après le Gouvernement, le projet d'arrêté est rédigé et l'Anah a présenté le contenu des messages d'information à la DGCCRF début décembre 2025 ;

– à la liste des organisations pouvant être affectataires d'un numéro consacré aux appels et messages concourant à un objectif d'intérêt général, pour lesquelles l'interdiction de l'utiliser comme identifiant de l'appelant pour des appels ou des messages émis par des systèmes automatisés d'appels et d'envois de messages ne s'applique pas (article 16). Selon le Gouvernement, les travaux de recensement des organisations ont pris du retard, aussi la rédaction de l'arrêté est encore en cours et sa publication est prévue pour le premier trimestre 2026 ;

– aux conditions dans lesquelles certains échanges d'informations peuvent être conduits sous forme dématérialisée – cela concerne notamment les échanges entre l'administration fiscale, les organismes de sécurité sociale, les services de l'État chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, France compétences ou encore l'Agence de services et de paiement (article 24, 2°) ;

– aux informations à fournir par le demandeur au moment de la demande d'ouverture de compte dans le registre national des certificats d'économies d'énergie, ainsi que les critères d'évaluation de la demande et les

[1] *Arrêté du 26 mars 2026 relatif à l'indépendance des organismes d'inspection dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.*

conditions dans lesquelles une actualisation de ces informations peut être demandée (article 28, I, 5°). Il convient toutefois de souligner qu'un projet de décret relatif à la gestion des comptes dans le registre national des certificats d'économies d'énergie a été soumis au conseil supérieur de l'énergie (CSE) lors de sa séance du 16 avril 2026 ;

– aux conditions dans lesquelles les dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques permettant de détecter une obtention frauduleuse par la personne cédant les certificats d'économies d'énergie, mentionnés aux 5° et 6° de l'article L. 222-2 du code de l'énergie, sont considérés comme mis en place de façon incomplète (article 28, I, 8°) ;

– aux modalités d'application de l'article L. 322-11-1 du code de l'énergie relatif aux constatations, par les agents agréés et assermentés du gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, des destructions, dégradations ou détériorations légères commises sur les dispositifs de comptage (article 32, 2°) ;

– aux modalités d'application de l'article L. 432-15-1 du code de l'énergie relatif aux constatations, par les agents agréés et assermentés du gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel, des destructions, dégradations ou détériorations légères commises sur les dispositifs de comptage (article 32, 4°).

À noter que plusieurs mesures sont exclues des statistiques :

– l'article 13 prévoit un décret en Conseil d'État relatif aux modalités d'application de l'article L. 223-1 du code de la consommation relatif à l'interdiction du démarchage téléphonique d'un consommateur qui n'a pas exprimé préalablement son consentement à faire l'objet de prospections commerciales par ce moyen : cette interdiction entrera en vigueur le 11 août 2026 ;

– l'article 13 prévoit également un décret en Conseil d'État, pris après avis du Conseil national de la consommation, pour préciser les jours et horaires en dehors desquels le professionnel ne peut solliciter le consommateur sauf si le consommateur consent explicitement à être appelé à une date et à un horaire précisément spécifiés et que le professionnel peut en attester. En vue de l'interdiction du démarchage téléphonique à compter du 11 août 2026, des concertations sont en cours entre la DGCCRF, la DGE et l'Arcep ;

– l'article 22 prévoit qu'un arrêté précise les moyens d'identification des diagnostiqueurs et de vérification du lieu de leurs interventions ; cet arrêté a été pris avant la promulgation de la loi[1] ;

---

[1] *Arrêté du 16 juin 2025 modifiant l'arrêté du 31 mars 2021 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation en France métropolitaine et l'arrêté du 31 mars 2021 relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant.*

– l'article 25 prévoit qu'un arrêté précise les modalités de recensement, *via* un annuaire, des professionnels présentant des garanties de compétence et disposant d'une organisation et de moyens appropriés pour établir les diagnostics techniques et de performance énergétique ; cette mesure a également été prise avant la promulgation de la loi[1] ;

– de même, l'article 26 prévoit un décret pour définir les conditions dans lesquelles, dans le cadre d'un contrat de sous-traitance régi par la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, l'entreprise principale qui réalise la facturation détient un signe de qualité ; cette mesure entrera en vigueur le 1er janvier 2027. Selon le Gouvernement, des concertations ont eu lieu sur cette mesure sensible vis-à-vis des acteurs concernés et sa publication était prévue en avril 2026 ;

– enfin, l'article 28 prévoit également un arrêté précisant les carburants automobiles appartenant aux catégories fiscales du code des impositions sur les biens et services et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État pour lesquels les personnes morales qui les mettent à la consommation sont soumises à des obligations d'économies d'énergie. En effet, cette mesure est satisfaite par une mesure réglementaire préexistante[2].

---

[1] *Arrêté du 16 juin 2025 modifiant l'arrêté du 20 juillet 2023 définissant les critères de certification des diagnostiqueurs intervenant dans le domaine du diagnostic de performance énergétique, de leurs organismes de formation et les exigences applicables aux organismes de certification et modifiant l'arrêté du 24 décembre 2021 définissant les critères de certification des opérateurs de diagnostic technique et des organismes de formation et d'accréditation des organismes de certification.*

[2] *Arrêté du 22 décembre 2014 définissant les opérations standardisées d'économies d'énergie.*

II. COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024- 2025

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a examiné aucune loi au cours de la session 2024-2025.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DU STOCK DE LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

Durant la session parlementaire 2024-2025, les derniers décrets d'application de la loi du 1er août 2023 relative à la programmation militaire (LPM) pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ont été publiés. La commission est en cours d'examen du projet de loi actualisant la LPM, devenue entièrement applicable.

Cependant, au-delà des seules mesures réglementaires d'application, la commission doit rester attentive à la traduction concrète des orientations capacitaires fixées par la LPM, en particulier en matière de drones, dont la généralisation est devenue un enjeu majeur de la préparation à la haute intensité.

À cet égard, le rapport annexé à la LPM prévoyait la mise en œuvre d'un « dispositif de distinction de drones de confiance (…) d'ici à la fin de l'année 2024 ». Or ce répertoire n'a pas été élaboré. Le ministère des Armées ne s'est pas saisi de ce sujet. En parallèle, le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale s'est saisi de la question de la validation des systèmes de lutte anti-drones (LAD). Mais l'intention du législateur sur l'objectif de définition d'un catalogue des drones de confiance a clairement été méconnue par le Gouvernement.

III. COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024- 2025

1. Le bilan quantitatif des lois de la session

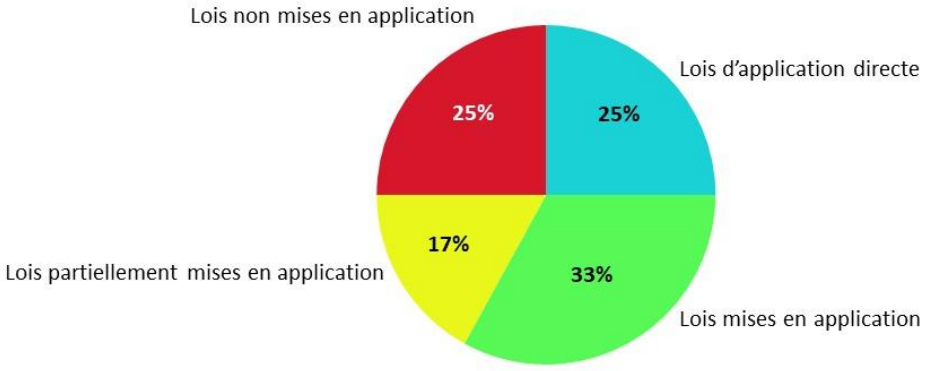
Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales**, **12 lois** ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2024-2025,** contre 8 en 2023-2024.

Nombre de lois promulguées
après examen au fond par la commission des affaires sociales
au cours des sessions ordinaire et extraordinaire

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
7	7	15	15	8	**12**

Sur ces 12 lois, **3 étaient d'application directe** et **5 sont entièrement mises en application** au 31 mars 2025.

Répartition des lois adoptées définitivement
entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025 selon leur état d'application



***Source** : Commission des affaires sociales*

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission, **55 mesures réglementaires d'application sur 86 ont été prises** au cours de la période considérée, soit un **taux de 64 %**, un nombre en hausse de 16 points sur un an.

État d'application des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État application
Lois directement applicables					
Loi n° 2024-1027 visant à poursuivre l'expérimentation relative au travail à temps partagé aux fins d'employabilité	Proposition de loi de l'Assemblée nationale	Oui	0	NA	**100** %
Loi n° 2025-56 visant à prolonger la dérogation d'usage des titres restaurant pour tout produit alimentaire	Proposition de loi de l'Assemblée nationale	Oui	0	NA	**100** %
Loi n° 2025-175 visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique	Proposition de loi de l'Assemblée nationale	Oui	0	NA	**100** %
Lois entièrement applicables					
Loi n° 2024-1028 visant à améliorer le repérage et l'accompagnement des personnes présentant des troubles du neuro-développement et à favoriser le répit des proches aidants	Proposition de loi du Sénat	Non	2	2	**100** %
Loi n° 2025-138 pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves	Proposition de loi du Sénat	Non	1	1	**100** %
Loi n° 2025-595 visant à protéger les personnes engagées dans un projet parental des discriminations au travail	Proposition de loi de l'Assemblée nationale	Non	1	1	**100** %
Loi n° 2025-596 visant à mettre en place un registre national des cancers	Proposition de loi du Sénat	Non	1	1	**100** %
Lois partiellement applicables					
Loi n° 2025-199 de financement de la sécurité sociale pour 2025	Projet de loi	De droit	64	45	**70** %
Loi n° 2025-581 sur la profession d'infirmier	Proposition de loi de	Oui	10	5	**50** %

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État application
	l'Ass. nat.				
Lois non mises en application					
Loi n° 2025-74 relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé	Proposition de loi du Sénat	Non	0[1]	0	**0** %
Loi n° 2025-106 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie	Proposition de loi de l'Assemblée nationale	Non	5	0	**0** %
Loi n° 2025-580 visant à améliorer l'accès aux soins par la territorialisation et la formation	Proposition de loi de l'Assemblée nationale	Non	2	0	**0** %
Total			86	55	**64** %

***Source** : Commission des affaires sociales*

Évolution du taux d'application des lois relevant de la commission

	Taux d'application	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises
2020-2021	68 %	196	134
2021-2022	61 %	191	116
2022-2023	70 %	317	223
2023-2024	48 %	248	123
2024-2025	64 %	86	55

***Source** : Commission des affaires sociales*

[1] *La loi n° 2025-74 relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé appelle toutefois une mesure d'application, mais dont l'entrée en vigueur est différée au 1er janvier 2027.*

2. Le taux global d'application des lois de la session 2024 2025 se redresse, mais n'est pas pleinement satisfaisant

a) Un taux d'application en hausse pour la LFSS ; un bilan contrasté pour les autres lois

La session 2024-2025 se distingue par un **nombre de mesures attendues en forte baisse** (86 contre une moyenne de 238 sur les quatre sessions précédentes), avec un **taux d'application de 64 %, en hausse** par rapport à la session précédente, mais dans la moyenne des sessions antérieures.

La **loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025**, qui rassemble à elle seule 74 % des mesures attendues, **est appliquée à 70 %**. Ce taux est en **nette hausse** en comparaison de ceux observés, à la même période, pour la LFSS pour 2024 (49 %) et pour la LFSS pour 2023 (58 %).

Toutefois, si l'on ne tient pas compte de la LFSS pour 2025, le taux d'application des lois ne s'élève qu'à 45 %.

Sept lois sont entièrement applicables, que ce soit en raison de l'absence de mesures réglementaires prévues, ou grâce à la publication de l'ensemble des mesures attendues.

En revanche, les lois n° 2025-106 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie et n° 2025-580 visant à améliorer l'accès aux soins par la territorialisation et la formation **demeurent non applicables plus de six mois après leur promulgation**, tandis que la loi n° 2025-581 sur la profession d'infirmier n'est applicable qu'à 50 %.

b) Un délai de publication des mesures en amélioration

Les **délais de parution** des décrets et arrêtés prévus par les lois de la session 2024-2025 sont **en nette amélioration** : **45 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** contre 21 % pour la session 2023-2024. Par ailleurs, la totalité des mesures prises l'a été dans l'année suivant la promulgation de la loi, contre seulement 68 % en 2023-2024.

Délais de parution des mesures d'application prévues concernant les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire

Inférieur ou égal à 6 mois	25	45 %
De plus de 6 mois à 1 an	30	55 %

Source *: Commission des affaires sociales*

c) c) Un nombre record de propositions de loi sénatoriales promulguées ; un taux d'application des mesures d'origine sénatoriale en baisse continue

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, **la part des mesures réglementaires prévues découlant d'amendements d'origine sénatoriale représente 22** % du total des mesures attendues.

Le taux de mise en application de ces mesures est de 26 %, soit un taux inférieur au taux global de mise en application (64 %) et en baisse par rapport à ceux observés en 2022-2023 (60 %) et 2023-2024 (34 %).

Sur la session 2024-2025, **quatre des lois définitivement adoptées relevant du champ de la commission des affaires sociales sont issues d'une proposition de loi d'initiative sénatoriale** (contre zéro en 2023-2024), soit un **chiffre record** depuis la session 2012-2013 (quatre également).

Origine des lois promulguées depuis 2019
après examen au fond par la commission des affaires sociales

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2019-2020	**3**	**3**	**1**
2020-2021	**1**	**5**	**1**
2021-2022	**5**	**9**	**1**
2022-2023	**4**	**8**	**2**
2023-2024	**4**	**4**	**0**
2024-2025	**1**	**7**	**4**

3. La communication du SGG sur l'application des lois s'améliore, tandis que la publication des rapports au Parlement demeure négligeable

a) La publication des rapports de l'article 67

Tous les rapports prévus au titre de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui informent le Parlement de l'avancée de la mise en application de chaque loi, **ont été transmis**.

Les **échéanciers disponibles sur le site Légifrance** et mis à jour régulièrement par le Secrétariat général du Gouvernement **mentionnent désormais les arrêtés** prévus par les lois, rendant le contrôle par les commissions parlementaires plus simple et plus efficace. De plus, un bilan complet de la mise en œuvre de chaque mesure d'application est communiqué au Sénat en janvier puis en avril, ce qui n'était pas le cas lors des années précédentes.

En revanche, les dates prévisionnelles de publication des textes ne sont ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées – ce qui mériterait au moins une mise à jour régulière des informations, une fois le dépassement probable de cette date connu.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Sur les **14 rapports** demandés par les lois promulguées sur la période couverte par la présente note, seul **1 a été remis** à la date du 31 mars.

Il est néanmoins à préciser que la date de remise de ces rapports prescrite par la loi est parfois postérieure au 31 mars de l'année de référence.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Santé

a) Les dispositions de la LFSS pour 2025 relatives à la branche maladie

(1) Les dispositions relatives aux professionnels de santé

• **L'article 48** prévoit l'extension du champ de l'accompagnement à la pertinence des prescriptions aux actes remboursables et transports de patients prescrits. La commission rappelle l'importance de l'amélioration de la pertinence des soins et prescription qui constitue un **enjeu sanitaire et financier majeur pour l'assurance maladie**. La commission avait **soutenu sans réserve l'ambition de cet article,** mais avait souhaité resserrer le dispositif sur les prescriptions particulièrement coûteuses, afin d'alléger la charge administrative pour les professionnels de santé, et mieux intégrer ce dispositif dans le cadre de la lutte contre les actes redondants en prévoyant que le prescripteur confirme qu'il a consulté le dossier médical partagé (DMP) du patient préalablement à sa prescription.

Ainsi l'article L. 162-1-7-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la LFSS pour 2025 prévoit que la prise en charge par l'assurance maladie :

- d'un produit de santé et de ses prestations associées ;

- d'un acte inscrit sur la liste prévue à l'article L. 162-1-7 ;

- ou d'un transport de patient

peut être subordonné, « *lorsqu'elle est particulièrement coûteuse pour l'assurance maladie ou en cas de risque de mésusage* », à la présentation par le patient d'un document, établi par le prescripteur permettant d'assurer que ce dernier a » *préalablement consulté le dossier médical partagé du patient ou que sa prescription respecte les indications ouvrant droit au remboursement* ».

Le texte définitivement adopté par le Parlement prévoit deux textes d'application dont **aucun n'a été publié à ce jour**. Pourtant, afin de permettre au Gouvernement de préciser les modalités d'application du nouvel article L.162-1-7-1, le III de l'article 48 prévoyait une entrée en vigueur différée au 1er janvier 2026.

Premièrement, le décret visant à préciser les conditions dans lesquelles le prescripteur communique les éléments permettant de vérifier la consultation préalable du dossier médical partagé du patient et le respect des indications ouvrant droit au remboursement n'a pas toujours pas été publié au moment de la rédaction du présent rapport. Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) prévoyait pourtant une publication en décembre 2025.

Deuxièmement, le texte prévoit que la liste des produits, actes et prestations soumis concernés par ces mesures fait l'objet d'une publication par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. La commission note que le SGG exclut le suivi de la publication de cet arrêté de son suivi de l'application des lois au motif que ce type d'arrêtés doit être pris *« au fil de l'eau »*. La commission estime au contraire que la publication de cet arrêté, ou tout du moins de celui fixant la première liste des produits, actes et prestations concernés, constitue un élément indispensable pour l'application du présent article et devrait, à ce titre, figurer au rang des informations transmises au Parlement.

• **L'article 59** de la LFSS pour 2026 a **réformé les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les taxis** en renforçant les prérogatives de la convention nationale, notamment en matière de régulation tarifaire. Le cadre conventionnel des taxis sanitaires a donc été **refondu autour d'une convention-cadre nationale, s'imposant aux conventions locales** et déterminant notamment les **conditions d'accès au conventionnement** et les **conditions tarifaires** (montants forfaitaires par trajet, tarifs kilométriques, suppléments facturables).

La commission avait alors **favorablement accueilli ces dispositions** sous **deux réserves**, la première tenant à ce que les mesures de limitation de l'accès au conventionnement pour les taxis ne se fassent **pas au détriment des territoires ruraux** ; la seconde à la capacité de l'assurance maladie à **associer à la réforme les entreprises de taxis**.

Force est de constater que le Gouvernement n'a pas tenu compte des précautions auxquelles l'invitait la commission.

Une **première convention-cadre** a d'abord été approuvée en mai 2025[1], mais la **forte mobilisation des taxis, engagés dans un mouvement de grève et d'actions de contestation jusqu'en juin 2025**, a eu raison d'elle. Plusieurs points focalisaient la crispation, notamment **le niveau des tarifs**

[1] *Arrêté du 16 mai 2025 portant approbation de la convention-cadre nationale relative à l'établissement d'une convention-type entre les entreprises de taxi et les organismes locaux d'assurance maladie.*

kilométriques, jugé insuffisant dans certains territoires, **la forte restriction de la prise en charge des allers et retours à vide** et **la suppression des frais d'approche et d'attente**.

Une nouvelle convention-cadre a donc été arrêtée le 29 juillet 2025[1]. **Sans dévier de l'économie générale** de la précédente mouture, cette révision **apporte quelques modifications** en instaurant une **clause de revoyure tarifaire** et en fixant un **tarif kilométrique conventionnel minimal de 1,07 euro**, **rehaussant ainsi dans 21 départements** le tarif prévu par la précédente convention-cadre.

Bien que cette nouvelle convention-cadre ait permis de mettre un terme au mouvement de contestation des taxis, **son contenu reste dénoncé par les syndicats représentatifs du secteur**.

Si **la commission soutient l'objectif d'économies** sur le transport sanitaire, **elle ne peut que déplorer les modalités et, surtout, la méthode retenues** par le Gouvernement et l'assurance maladie.

Le **manque de concertation de l'application réglementaire** de la réforme a **provoqué des tensions** et risque de **compliquer durablement les relations conventionnelles avec les taxis sanitaires**. Alors que la maîtrise des dépenses du secteur constitue un **levier pour renforcer l'efficience des dépenses d'assurance maladie**, il aurait été habile d'inscrire les efforts demandés dans une **approche plus partenariale et tournée vers le long terme**.

• **L'article 56** de la LFSS pour 2025 **pérennise la faculté donnée aux infirmiers de signer des certificats de décès**.

Autrefois **réservée aux médecins** ou futurs médecins, cette compétence a d'abord été **ouverte aux infirmiers sous la forme d'une expérimentation**, dans la limite de six régions, par la LFSS pour 2023[2], en raison de la difficulté à trouver des médecins pour réaliser cette mission dans un délai compatible avec la souffrance des familles contraintes d'attendre. **Faute de parution** des textes déterminant la liste des territoires participants en temps utile, cette expérimentation a été **généralisée par la loi Rist 2**[3], avant d'être finalement **pérennisée par l'article 56 de la LFSS pour 2025**.

L'ensemble des mesures d'application nécessaires ont été publiées.

---

[1] *Arrêté du 29 juillet 2025 portant approbation de la convention-cadre nationale relative à l'établissement d'une convention-type entre les entreprises de taxi et les organismes locaux d'assurance maladie.*

[2] *Article 36 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.*

[3] *Article 3 de la loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels.*

Un décret du 22 avril 2025[1] est ainsi venu préciser les **conditions d'application de la mesure**. L'autorisation de signer des certificats de décès est accordée aux **infirmiers volontaires**, **diplômés depuis plus de trois ans**, **dûment formés** et **inscrits sur une liste** tenue par l'antenne locale de l'ordre. La formation, d'une durée minimale de douze heures réparties sur trois demi-journées, comporte obligatoirement un module sur les statistiques de causes de décès et l'examen clinique du processus mortel, un module administratif et juridique et un module portant sur les systèmes d'information[2].

Les infirmiers ne peuvent toutefois intervenir **ni lorsque le décès survient sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, ni lorsqu'il existe des signes de mort violente, ni lorsque la personne décédée était mineure :** il doit alors contacter un **médecin ou les services d'aide médicale urgente** pour faire produire le certificat de décès. L'infirmier doit, par ailleurs, solliciter **l'expertise d'un médecin** lorsqu'il ne parvient **pas à établir seul** les causes du décès.

Il s'agit là de **modalités d'application très similaires à celles de l'expérimentation**, ce qui **satisfait la commission**.

Un décret en Conseil d'État daté du même jour[3] a assuré les coordinations nécessaires et ouvert la possibilité pour les médecins retraités sans activité d'établir des certificats de décès sans condition.

Enfin, un arrêté[4] **fixe la rémunération afférente à cette mission** pour les infirmiers. De nature forfaitaire, celle-ci présente un **niveau socle, de 42 euros**, et un **niveau majoré à 54 euros**, applicable dans les zones fragiles en termes d'offre de soins médicaux et lors des périodes non ouvrables[5]. **Ces conditions de rémunération sont identiques à celles de l'expérimentation préalable**[6]. Elles seront réévaluées au plus tard le 29 juin 2027.

La commission se félicite que cette mesure, qu'elle a soutenue avec constance pendant plus de deux ans, a pu trouver une traduction réglementaire globalement fidèle à l'intention du législateur, moins de quatre mois après la promulgation de la LFSS.

---

[1] *Décret n° 2025-371 du 22 avril 2025 relatif aux conditions de l'établissement des certificats de décès par les infirmiers diplômés d'État.*

[2] *Arrêté du 22 avril 2025 relatif à la formation délivrée aux infirmiers diplômés d'État pour l'établissement d'un certificat de décès dans le cadre de l'article 56 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.*

[3] *Décret en Conseil d'État n° 2025-370 du 22 avril 2025 relatif à l'établissement des certificats de décès.*

[4] *Arrêté du 26 juin 2025 relatif à la rémunération afférente à l'examen nécessaire à l'établissement du certificat de décès réalisé au domicile du patient par un infirmier diplômé d'État.*

[5] *On entend ici période non ouvrable comme la nuit, les samedis, les dimanches, les jours fériés, ainsi que les lundi, vendredi ou samedi suivant ou précédant un jour férié.*

[6] *Arrêté du 6 décembre 2023 relatif à la prise en charge et au financement de l'expérimentation dans le cadre de l'expérimentation prévue par l'article 36 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.*

• Concernant **l'article 67** qui prévoit l'extension du champ de l'expérimentation de l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes en CPTS à vingt départements, l'arrêté fixant la liste de ces départements a été publié le 8 juin 2025[1] permettant enfin, deux ans après l'adoption de la loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, le lancement de cette expérimentation pour une durée de 5 ans dans vingt départements.

(2) Les dispositions relatives à la prise en charge

• **L'article 79** de la LFSS vise à **conditionner la prise en charge de certains dispositifs médicaux numériques**, notamment les dispositifs de pression positive continue, à une **utilisation effective par le patient**.

Pour préciser ses conditions d'application, cette mesure requérait la prise d'un décret en Conseil d'État, **laquelle n'est pas intervenue**. Le Secrétariat général du Gouvernement indique qu'une publication est envisagée en **décembre 2026**.

Cela laisse songeuse la commission, qui avait soutenu ce dispositif **vertueux pour l'efficience de la dépense sociale** autant que pour **l'adhésion du patient au traitement** proposé. Cet article figurait en effet dans la **copie initiale du Gouvernement** : il lui eût donc été **loisible de prévoir une entrée en vigueur différée** si des difficultés techniques étaient à craindre dans la mise en œuvre.

• **L'article 68** prévoit **d'expérimenter le remboursement par l'assurance maladie des recherches permettant de détecter un état de soumission chimique**. Un décret, paru en décembre 2025[2], a permis le **lancement de l'expérimentation au 1er janvier 2026**.

Pour une durée de trois ans et sur prescription médicale[3], l'assurance maladie sera donc amenée à prendre en charge, **sans dépôt de plainte préalable**, des **prélèvements sanguins et urinaires, des prélèvements de cheveux ainsi que les analyses des prélèvements effectués**, permettant de détecter des substances susceptibles d'induire un état de soumission chimique.

La commission **déplore le délai de près d'un an entre la publication de la LFSS et le lancement de l'expérimentation**, dans un contexte marqué par un **doublement des cas entre 2021 et 2022**, traduisant une **évolution très rapide du nombre de victimes**.

---

[1] *Arrêté du 6 juin 2025 relatif à l'expérimentation permettant aux masseurs-kinésithérapeutes regroupés au sein d'une communauté professionnelle de santé d'exercer leur art sans prescription médicale.*

[2] *Décret n° 2025-1208 du 11 décembre 2025 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 68 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.*

[3] *Ou par des infirmiers dans le cadre de protocoles locaux de coopération.*

Pour autant, **elle se satisfait des modalités retenues pour l'expérimentation**, en particulier de **l'application de l'amendement qu'elle avait fait adopter**, spécifiant que devaient être pris en charge non seulement les tests, mais également les analyses associées.

Un arrêté du 11 décembre 2025[1] a inclus dans l'expérimentation **trois régions, soit le minimum fixé par la loi à cette date** : les Hauts-de-France, l'Île-de-France et les Pays de la Loire.

Cet arrêté n'est plus conforme à la loi depuis la promulgation de la LFSS pour 2026, advenue à peine dix-huit jours plus tard. En effet, **son article 59[2] a porté à quatre le nombre minimal de régions** devant faire partie de l'expérimentation, **dont une ultramarine**. Alors même que l'entrée en vigueur de l'arrêté a été fixée postérieurement à la promulgation de la LFSS, **il aurait été opportun pour le Gouvernement d'attendre cette dernière avant de publier l'arrêté, afin de se mettre en conformité avec la loi**.

(3) Les dispositions relatives aux produits de santé

• **L'article 29** prévoit, au même titre que pour les génériques, un plafonnement à 1,75 % de la contribution des entreprises au titre de la clause de sauvegarde pour certains médicaments de référence, selon un seuil de prix de vente au public et des classes thérapeutiques devant être déterminés par décret. Cette disposition, introduite par le Sénat, reprenait l'esprit d'une proposition portée conjointement par plusieurs industriels, en particulier des PME et ETI françaises, soucieux de préserver la viabilité des médicaments dits « matures », de garantir un accès équitable aux patients et de consolider la souveraineté industrielle de notre pays.

La commission regrette vivement que le décret permettant de fixer les conditions de calcul de la clause de sauvegarde due en 2026 par les entreprises concernées au titre du chiffre d'affaires réalisé par ces mêmes entreprises au cours de l'année 2025 ne soit toujours pas publié. Surtout, si le renvoi à un décret pour fixer le seuil de prix était nécessaire, la précision, ajoutée à l'initiative du Gouvernement lui-même, concernant la limitation à certaines classes thérapeutiques en complexifie inutilement la parution.

L'absence de mise en œuvre de ce décret **fragilise encore davantage les industriels des produits matures**, dont la rentabilité sur le marché français est déjà compromise par des prix très faibles et ajoute encore à **l'incertitude des industriels concernant les montants dont ils devront s'acquitter** cette année au titre de la clause de sauvegarde. **La commission appelle donc à la publication dans les meilleurs délais du décret d'application nécessaire à la**

---

[1] *Arrêté du 11 décembre 2025 fixant la liste des territoires participant à l'expérimentation prévue à l'article 68 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025, la liste des laboratoires spécialisés, les modalités de réalisation de conservation et de communication des résultats et le contenu du rapport d'activité annuel attendu.*

[2] *Article 59 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.*

mise en œuvre de cette disposition, afin de garantir qu'elle entre effectivement en vigueur en 2026 pour le calcul des sommes dues au titre de l'année 2025.

• L'**article 43** subordonne le conventionnement des audioprothésistes et la prise en charge des prestations qu'ils proposent, en particulier la délivrance et le contrôle d'efficacité de la prothèse auditive, au respect des règles d'exercice et d'installation en vigueur. Le respect de ces règles doit être vérifié lors du premier conventionnement puis au moins une fois tous les cinq ans par l'organisme local d'assurance maladie.

Dans un contexte de forte croissance du marché des aides auditives et d'augmentation rapide du nombre de sociétés conventionnées, cette mesure vise à renforcer les contrôles de l'assurance maladie après la détection de nombreuses fraudes et de manquements aux obligations déontologiques de la profession d'audioprothésiste.

La commission relève que le décret en Conseil d'État qui aurait dû fixer le délai dans lequel les organismes locaux d'assurance maladie sont tenus de vérifier le respect des conditions d'exercice et d'installation des audioprothésistes adhérant à la convention nationale, ainsi que celles relatives à la distribution de leurs produits et prestations, n'a pas été publié. **Ce défaut de publication n'interdit toutefois pas aux organismes d'assurance maladie de réaliser leur travail de vérification**. En tout état de cause, ces dispositions devaient entrer en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard, le 1er septembre 2025. **Aucun décret n'ayant été publié, les dispositions de l'article sont devenues opposables à cette date**.

• Du fait de la gravité de l'enjeu de sécurisation de l'approvisionnement en médicaments des Français, la commission déplore tout particulièrement l'absence de publication de nombreuses mesures réglementaires, rendant ainsi inapplicables certaines dispositions de **l'article 75** visant à améliorer notre arsenal juridique de lutte contre la pénurie des produits de santé.

Ainsi, les conditions dans lesquelles le directeur général de l'ANSM peut autoriser l'exploitant d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) à constituer un stock de sécurité temporaire d'un niveau inférieur au niveau obligatoire n'ont pas été déterminées par décret. La commission rappelle pourtant que permettre la libération de ces stocks de sécurité est nécessaire pour prévenir les tensions d'approvisionnement avec plus d'efficacité. Il en va de même pour les textes permettant la création de la procédure d'identification et de prise en charge dérogatoire de dispositifs médicaux alternatifs en cas de rupture d'approvisionnement des dispositifs médicaux remboursables, qui serait susceptible d'entraîner un préjudice grave pour les patients ou la santé publique. La commission souligne que cette situation est particulièrement dommageable au regard de l'aggravation des tensions d'approvisionnement dans ce secteur, qui ne bénéficie pas encore d'un encadrement comparable à celui fixé pour les médicaments.

Les dispositions introduites par le Sénat par amendement ont subi le même sort, bien qu'elles concernent l'établissement par décret du contenu et des conditions d'élaboration et d'actualisation des plans de gestion des pénuries par ces entreprises, ainsi que les conditions dans lesquelles le directeur général de l'ANSM peut soumettre à des exigences renforcées les médicaments faisant régulièrement l'objet de risques de rupture ou de ruptures de stock.

• Enfin, **l'article 76**, introduit par le Sénat, crée une obligation de renseigner un logiciel national de suivi des stocks pour les MITM, assortie d'un régime de sanctions. Le renforcement des obligations d'information des acteurs de la chaîne du médicament que cette disposition, si elle a été saluée par la commission, ne sera toutefois opérante qu'à l'issue de l'adoption de plusieurs textes réglementaires permettant notamment de préciser les modalités de financement, d'accès et de sécurisation du logiciel. Or aucun texte n'a été publié à ce jour, rendant inapplicable cette nouvelle obligation, pourtant indispensable pour fiabiliser les informations renseignées et systématiser l'utilisation du logiciel.

(4) Les dispositions relatives aux établissements de santé

• L'**article 70** introduit un **plafonnement des dépenses d'intérim** des personnels non médicaux dans les établissements publics de santé et les établissements publics médico-sociaux, lorsqu'il existe un écart significatif entre le coût du recours à un professionnel intérimaire et le coût de l'emploi d'un professionnel permanent.

Un décret en Conseil d'État du 2 juillet 2025 permet l'application de ces dispositions. Il prévoit que le plafonnement s'applique lorsque le coût du recours à l'intérim est supérieur d'au moins 60 % au coût de l'emploi d'un professionnel permanent, ce qui correspond à la notion d'« écart significatif » visé par le législateur.

Un arrêté du 5 septembre 2025 a fixé les plafonds de rémunération des principales professions concernées. Des plafonds sont ainsi fixés pour les médecins, odontologistes, pharmaciens, infirmiers diplômés d'État, infirmiers de bloc opératoire diplômé d'État, infirmiers anesthésistes diplômés d'État, manipulateurs en électroradiologie médicale, préparateurs en pharmacie hospitalière, masseurs kinésithérapeutes et sages-femmes.

La commission se félicite de la publication de ces mesures réglementaires. Elle avait en effet soutenu le plafonnement des dépenses d'intérim afin de contrer une surenchère salariale génératrice de coûts pour les établissements et plus globalement de lutter contre les effets déstabilisateurs causés par un recours massif à l'intérim.

Pour autant, la commission rappelle, comme elle l'avait fait lors de l'examen du PLFSS pour 2025 et du PLFSS pour 2026, que le plafonnement des dépenses d'intérim ne constitue qu'un remède partiel à un problème structurel, qui implique de s'attaquer aux causes profondes des tensions de recrutement, en particulier les conditions de travail, l'organisation du temps médical, la reconnaissance des carrières et les perspectives d'évolution.

(5) Les dispositions relatives à la prévention

La loi a prévu deux mesures visant à lutter contre les inégalités de santé dans le champ de la santé sexuelle (articles 62 et 64).

• L'**article 62** crée **des consultations longues de gynécologie médicale destinées aux femmes en situation de handicap** accueillies ou résidant dans un établissement médico-social. Il prévoit également l'organisation de **séances d'éducation à la vie sexuelle et affective et de sensibilisation aux violences sexuelles et sexistes** auprès des résidents de ces établissements. Cette mesure, qui vise à lutter contre les difficultés d'accès aux soins gynécologiques des personnes en situation de handicap, pérennise et inscrit dans le droit commun l'expérimentation « Handigynéco » généralisée à l'ensemble du territoire national à partir de 2023.

Le dispositif prévoit que les consultations longues de gynécologie médicale sont prises en charge par l'assurance maladie dans les conditions de droit commun, soit un remboursement à hauteur de 70 % par l'assurance maladie obligatoire et de 30 % par les complémentaires santé.

En application de cet article, des arrêtés ministériels devaient notamment déterminer l'objet, le nombre et la périodicité des consultations de gynécologie et des séances d'éducation et de sensibilisation à la santé sexuelle, ainsi que le tarif des consultations. **Aucun texte d'application n'a néanmoins été publié en ce sens depuis la promulgation de la LFSS**.

La commission, qui avait soutenu l'économie générale du dispositif, déplore le retard pris dans la publication des arrêtés ministériels, alors même :

- que la mesure vise à traduire une action inscrite dans la feuille de route ministérielle pour la santé sexuelle **pour 2021-2024** ;

- que le dispositif est expérimenté et éprouvé depuis plusieurs années ;

- que le recours à un arrêté ministériel pour fixer le tarif de la consultation, par dérogation aux règles de la négociation conventionnelle, devait précisément faciliter une mise en œuvre rapide de cette mesure.

La commission souligne par ailleurs la nécessité de soutenir la formation des professionnels de santé aux spécificités du handicap pour assurer un meilleur accompagnement des personnes visées par le dispositif.

• L'**article 64** consacre la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de centres de santé : **les centres de santé et de médiation en santé sexuelle**. Cette reconnaissance s'inscrit dans le prolongement de l'expérimentation des centres de santé sexuelle d'approche communautaire[1], conduite depuis 2021 et dont l'évaluation a été jugée probante.

Les centres de santé et de médiation en santé sexuelle organisent des parcours de santé sexuelle complets incluant une prise en charge infectiologique, gynécologique, endocrinologique, addictologique et psychologique. Ils assurent un accompagnement communautaire en s'appuyant notamment sur la médiation sanitaire. Ces centres ont en effet vocation à s'adresser à des populations éloignées du soin, vulnérables sur le plan sanitaire et précaires économiquement. En conséquence, l'article prévoit une couverture intégrale par l'assurance maladie obligatoire des frais occasionnés par une prise en charge dans l'un de ces centres.

Pour l'application de cette mesure, trois arrêtés en date du 29 avril 2025 ont été publiés au *Journal officiel :*

- un arrêté fixant la liste des régions d'implantation et le nombre de centres de santé et de médiation en santé sexuelle par région ;

- un arrêté définissant les modalités de candidatures des structures porteuses d'un projet d'ouverture d'un centre auprès de l'agence régionale de santé compétente, fixant le cahier des charges applicable, le contenu du projet de santé et du règlement de fonctionnement ;

- un arrêté déterminant les modalités de financement des centres de santé et de médiation en santé sexuelle.

Quatre implantations ont été autorisées par le premier arrêté, qui correspondent aux quatre centres ouverts à Paris, Lyon, Montpellier et Marseille dans le cadre de l'expérimentation précitée et dont l'activité a pu être poursuivie.

S'agissant des modalités de financement, conformément au cadre fixé par la loi, elles dérogent aux conditions de financement des centres de santé et comprennent : des forfaits incluant la rémunération de toutes les prestations délivrées dans le cadre des parcours définis par arrêté[2] ; des dotations relatives aux activités hors les murs et aux consultations ; des crédits d'amorçage versés au titre des vingt-quatre premiers mois d'activité du centre.

La commission se félicite de la publication rapide des textes réglementaires d'application de cette mesure qu'elle a soutenue.

---

[1] *Arrêté du 27 novembre 2020 relatif à l'expérimentation nationale de centres de santé sexuelle d'approche communautaire et fixant la liste des établissements expérimentateurs.*

[2] *Article 1er de l'arrêté du 29 avril 2025 : parcours « Test » ; parcours « Treat » ; parcours « PrEP (prophylaxie pré-exposition) initiation » ; parcours « PrEP (prophylaxie pré-exposition) suivi » ; parcours « vaccination ».*

(6) Les demandes de rapport demandées au Gouvernement

Par ailleurs, comme le déplore régulièrement le Sénat, plusieurs rapports demandés au Gouvernement par le Parlement n'ont **toujours pas été publiés**. La commission ne peut que regretter cet état de fait qui appuie sa position constante concernant ces demandes qui ne font que contribuer à l'inflation législative sans conséquence normative.

Ainsi, les **rapports prévus aux articles 47 et 57 n'ont pas été rendus**. Toutefois, la commission se félicite, une fois n'est pas coutume, de la publication du rapport sur la prise en charge des actes innovants, prévu à **l'article 46** de la LFSS pour 2025.

b) Loi n° 2025- 74 du 29 janvier 2025 relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé

Ce texte comporte un article unique visant à définir des ratios de soignants par patient. Il renvoie à deux principales mesures d'application, la troisième étant devenue sans objet.

(1) Des ratios sécuritaires existent déjà

Ce texte prévoit qu'un décret doit fixer les **conditions de fonctionnement particulières requises pour l'accueil de patients** auxquelles certaines activités de soin peuvent être soumises pour des raisons de sécurité.

Des dispositions réglementaires existent déjà dans ce domaine. De fait, une liste des conditions techniques de fonctionnement pour chacune des spécialités, au sens de l'article L. 6124-1 du code de la santé publique, figure au chapitre IV du titre II du livre I^{er} de la sixième partie réglementaire du code de la santé publique (articles D. 6124-1 à D. 6124-501).

La commission, qui a introduit cette disposition législative, considérait que le renvoi prévu à l'article L. 6124-1 était très large et **avait pour objectif de donner une base légale explicite aux ratios de sécurité déjà existants**, requis pour le fonctionnement d'une activité et en deçà desquels le capacitaire est réduit.

(2) Les nouveaux ratios qualitatifs devront être établis au 1er janvier 2027

Le texte prévoit qu'un décret, pris après avis de la Haute Autorité de santé (HAS), pour une période maximale de cinq ans, doit établir un **ratio minimal de soignants par lit ouvert** ou par nombre de passages pour les activités ambulatoire, pour chaque spécialité et type d'activité.

L'entrée en vigueur différée au 1er janvier 2027 peut justifier que les mesures d'application soient encore en cours de préparation et que la publication du décret soit envisagée pour décembre 2026, sachant que cette publication doit être précédée de recommandations de la HAS.

Cependant, un retard important a été pris par rapport au calendrier initialement envisagé par la commission : lors de l'examen du texte en janvier 2023, il était prévu de laisser jusqu'au 31 décembre 2024 à la HAS pour définir des ratios, puis de donner deux ans au Gouvernement pour se préparer et publier les ratios par décret.

Le texte ayant été adopté définitivement en janvier 2025, la HAS n'a été saisie par le Gouvernement que le 4 juillet 2025 afin de mener des travaux de définition des différents ratios. Le travail d'expertise est toujours en cours.

Le Secrétariat général du Gouvernement indique qu'une priorité est donnée, dans le cadre de ces travaux, à la périnatalité, à la psychiatrie et aux soins palliatifs. Si ces secteurs sont évidemment essentiels, la commission tient à rappeler, comme elle l'avait fait lors de l'examen du texte, l'importance qui devra être donnée à la définition de ratios pour les services d'oncologie, de gériatrie, de neurologie et d'aval des urgences, particulièrement concernés par des tensions structurelles sur les effectifs.

Au-delà des travaux d'expertise de la HAS, la commission estime nécessaire que le Gouvernement fasse preuve de volontarisme afin que les ratios définis puissent être rendus effectifs dans les meilleurs délais, ce qui suppose de soutenir la formation, le recrutement et la fidélisation de davantage de soignants.

c) Loi n° 2025- 106 du 5 février 2025 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie

Issue d'une proposition de loi de l'ancien député Fabien Roussel, la loi n° 2025-106 du 5 février 2025 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie compte quatre articles.

Plus d'un an après sa publication, aucune mesure du texte n'est applicable. Un tel constat est particulièrement préoccupant : **ce retard prive les patientes des modalités nouvelles de prise en charge adoptées par le Parlement à une large majorité et conduit à maintenir des restes à charge incompatibles avec l'objectif même de la loi**.

L'article 1er, qui porte le **cœur du dispositif**, prévoit diverses dispositions visant à **améliorer la prise en charge des frais encourus par les assurées du fait d'un cancer du sein**. Mis à part les deux rapports demandés au Gouvernement, non rendus, cet article est le seul à nécessiter, pour son application, la parution de textes réglementaires.

• D'abord, il prévoit une **prise en charge intégrale par l'assurance maladie des soins et produits de santé prescrits, remboursables** et **présentant un caractère spécifique au cancer du sein**, incluant notamment le **renouvellement des prothèses mammaires**, le **tatouage aréolo-mamelonnaire**

par un professionnel de santé et **les sous-vêtements adaptés au port de prothèses**.

L'article renvoie à un **décret en Conseil d'État** la **détermination des modalités d'application de ces dispositions**, et à un arrêté la fixation de la **liste des soins et dispositifs concernés**.

Le Gouvernement fait valoir que « ***la rédaction de l'arrêté est en cours*** »[1], avec une entrée en vigueur prévue **à l'été 2026 pour le renouvellement des prothèses mammaires et d'ici octobre pour les sous-vêtements adaptés**.

Il invoque toutefois des **difficultés dans sa conception**. Celles d'entre elles qui présentent un caractère technique sont recevables. Il est vrai **que la création et l'évolution des référentiels,** respectivement nécessaires à la prise en charge des soutiens-gorges compressifs et des renouvellements de prothèses mammaires, nécessitent du temps.

Pour autant, la commission **s'inscrit en faux avec la vision du Gouvernement** sur un certain nombre de freins réputés à la parution de ces arrêtés. **L'absence de borne temporelle** prévue par la loi pour le bénéfice de la prise en charge **ne lui semble en rien constituer un obstacle**, dans la mesure où les soins et dispositifs concernés doivent **à la fois avoir été prescrits par un médecin et présenter un caractère spécifique au cancer du sein**.

Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement, la commission défend en outre **que le texte ne porte aucunement atteinte au principe d'égalité** : rien n'empêche en effet le législateur de **traiter différemment des assurés dans des situations différentes**. La conciliation du texte avec le principe d'égalité a d'ailleurs été **au cœur du travail mené par la commission**, puisqu'il a justifié le **recentrage du dispositif sur les seuls frais présentant un caractère spécifique au cancer du sein**.

Au vu de l'état d'avancement des travaux, il est, en tout état de cause, permis de douter de l'engagement du Gouvernement pour les faire prospérer.

• D'autre part, l'article 1er institue, pour les assurées relevant ou ayant relevé du régime des affections de longue durée au titre d'un cancer du sein, un **forfait finançant des soins et des dispositifs non remboursables** présentant, là encore, un caractère spécifique au cancer du sein. Il s'agit là notamment de **permettre la prise en charge d'accessoires, crèmes et cosmétiques non remboursables,** mais participant au traitement du cancer du sein et de ses suites.

Deux arrêtés, non publiés, doivent venir préciser le montant du forfait ainsi que la liste des produits susceptibles d'être financés *via* ce canal.

---

[1] *Rapport relatif à la mise en application de la loi n° 2025-106 du 5 février 2025 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au cancer du sein par l'assurance maladie.*

Les **difficultés évoquées par le Gouvernement**, essentiellement **d'ordre politique**[1], **ne sauraient faire obstacle à la volonté univoque exprimée par le Parlement** sur le sujet.

La commission enjoint donc le Gouvernement à prendre, au plus vite, l'ensemble des mesures réglementaires nécessaires pour l'application de cette loi.

d) Loi n° 2025- 580 du 27 juin 2025 visant à améliorer l'accès aux soins par la territorialisation et la formation

Ce texte, **destiné à renforcer l'accès aux études de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique**, compte quatre articles et prévoit trois mesures réglementaires, dont un décret (article 1er) et deux décrets en Conseil d'État (articles 2 et 3).

La commission, qui a soutenu l'ensemble des dispositions de la proposition de loi et préconisé une adoption conforme du texte au Sénat pour en assurer une mise en œuvre rapide, **regrette qu'aucun des textes réglementaires prévus par la loi n'ait été publié**.

• L'**article 1er** de la loi vise à faire évoluer le *numerus apertus* pour mieux prendre en compte les besoins de santé du territoire dans la fixation des capacités d'accueil des formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique en deuxième et troisième années de premier cycle et dans la définition des objectifs pluriannuels d'admission en première année du deuxième cycle.

Il prévoit que si l'ARS ou les ARS et les conseils territoriaux de santé (CTS) concernés considèrent que les capacités d'accueil en deuxième et troisième années du premier cycle d'une université sont insuffisantes par rapport aux objectifs pluriannuels d'admission en première année du deuxième cycle, l'université peut être appelée à prendre des mesures pour accroître ses capacités d'accueil. **Les modalités d'augmentation de ces capacités d'accueil et celles relatives à l'information des CTS et des ARS doivent être précisées par décret**.

• L'**article 2** prévoit qu'**un décret en Conseil d'État définisse les conditions d'accès à la formation de médecine des étudiants français inscrits dans cette même filière dans un autre État membre de l'Union européenne**, un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, la Confédération suisse ou la Principauté d'Andorre, avant la promulgation de la loi.

• L'**article 3** prévoit que **des passerelles permettant aux professionnels paramédicaux de reprendre des études adaptées et accompagnées de médecine seront créées**, selon des modalités définies **par un décret en Conseil d'État**.

[1] *Risque d'augmentation des prix, risque de précédent pour d'autres pathologies…*

Consciente des délais inhérents à la finalisation des décrets en Conseil d'État, la commission souhaite néanmoins que ces mesures, importantes pour l'accès aux soins dans les territoires les moins bien dotés, puissent produire leurs pleins effets dans les plus brefs délais. À cet égard, elle prend note de l'échéance du mois de juin 2026 annoncée par le Gouvernement pour la publication des textes mentionnés aux articles 1er et 3.

Enfin, la loi a prévu que le Gouvernement remette au Parlement trois rapports dans un délai de six mois suivant sa promulgation. La commission, traditionnellement réticente à ces demandes de rapport, avait néanmoins laissé substituer les dispositions concernées dans le texte, pour permettre son adoption conforme et définitive. **Sans surprise, elle constate qu'aucun des rapports mentionnés par la loi n'a été communiqué au Parlement**.

e) Loi n° 2025- 581 du 27 juin 2025 sur la profession d'infirmier

Issue d'une proposition de loi émanant de l'Assemblée nationale, la loi n° 2025-581 du 27 juin 2025 sur la profession d'infirmier a fixé un **nouveau cadre législatif pour l'exercice de cette profession, fondé sur une logique de missions et non plus sur un décret d'actes**.

Soutenue par le Gouvernement, qui a activé la **procédure accélérée** sur le texte, la loi présente **toutefois un taux d'application d'à peine 50 %**, près d'un an après sa publication.

(1) Les dispositions figurant dans le texte au dépôt sont aujourd'hui applicables ou s'apprêtent à l'être

(a) La refonte de l'encadrement législatif de la profession d'infirmier n'est pas pleinement applicable, mais est en voie de l'être

L'article 1er du texte en constitue la **pierre angulaire**. Il propose de **refondre le cadre législatif applicable à la profession infirmière**, en définissant **ses grandes missions, en consacrant les notions de consultation infirmière et de diagnostic infirmier et en autorisant les infirmiers à prescrire des produits de santé et examens listés par arrêté**. Il autorise également **l'accès direct aux infirmiers pour les soins de premier recours**.

Pour son application, l'article 1er nécessitait un **décret en Conseil d'État précisant les domaines d'activité et de compétence de l'infirmier**, ainsi que **deux arrêtés énumérant respectivement les actes et soins réalisés par les infirmiers et les produits de santé et examens** qu'ils sont habilités à prescrire.

Le décret en Conseil d'État a été **publié le 24 décembre 2025**[1], après un **travail de concertation qu'il convient de saluer** puisque celui-ci a été **adopté à l'unanimité par le Haut Conseil des professions paramédicales**, alors que la **première mouture présentée avait suscité l'opposition des représentants** de la profession.

La commission relève, de fait, que le décret d'application **garantit bien l'application de chacune des missions confiées par la loi aux infirmiers** en lieu et place du décret d'actes et **complète utilement ses dispositions** sur certains points comme l'évaluation de l'autonomie.

Elle estime également que celui-ci **traduit fidèlement les notions de diagnostic infirmier et de consultation infirmière** ; le premier étant défini comme « *l'identification des besoins de santé relevant du champ de compétences infirmier* » et la seconde comme « *l'analyse de la situation de la personne et de son environnement* » et la « *mise en œuvre, à partir d'un raisonnement clinique, d'une démarche préventive ou thérapeutique relevant de ses domaines de compétences* »[2].

Dans le secteur libéral, **l'avenant 11 de la convention** nationale des infirmiers, **signé le 31 mars dernier**, a par ailleurs donné corps aux dispositions votées par le législateur. Celui-ci prévoit ainsi **la création de deux types de consultations infirmières dès 2026**[3], et de deux nouveaux en 2028.

Enfin, la commission **salue la traduction au niveau réglementaire de l'ouverture de l'accès direct aux infirmiers dans le cadre de leur rôle propre**.

Toutefois, **les deux arrêtés « *actes et soins* » et « *prescriptions* » n'ont pas été publiés à ce jour**, ce qui fait obstacle à **l'application effective d'une partie des dispositions de l'article 1er**.

Si **ce constat est regrettable**, il doit toutefois être **nuancé** pour deux raisons. D'une part, car **le Gouvernement a fait le choix judicieux de mener une large concertation en amont de la rédaction des premiers projets d'arrêté**, avec plus de 150 contributions reçues. D'autre part, car **l'absence de publication de ces arrêtés**, à ce jour, **traduit la volonté du Gouvernement d'aboutir à une solution qui satisfasse la profession** plutôt que d'une carence à agir de sa part. **Plusieurs versions de l'arrêté « *actes et soins* » ont par exemple été transmises** aux représentants de la profession, suscitant des **demandes d'évolution** et un temps incompressible de **recalibrage du contenu du texte**. Les difficultés remontées concernent notamment **le cadre de la délégation du rôle propre de l'infirmier à d'autres professionnels** et la consécration de la consultation infirmière comme un mode d'exercice autonome.

---

[1] *Décret en Conseil d'État n° 2025-1306 du 24 décembre 2025 relatif aux activités et compétences de la profession d'infirmier.*

[2] *Article R. 4311-3 du code de la santé publique.*

[3] *Accompagnement de l'instauration d'un traitement initial par insuline pour les diabétiques de type II et suivi après la réalisation d'un bilan de prévention aux âges-clés de la vie.*

La parution des deux arrêtés est désormais prévue pour le début de l'été 2026. La commission estime qu'un **tel délai est acceptable, sous réserve qu'il permette la prise en compte effective des retours de la profession et garantisse l'application fidèle de la volonté du législateur**.

Enfin, l'article 1er prévoit **la tenue de négociations sur la rémunération des infirmiers**. Si l'on ne peut que regretter le retard pris, de telles négociations ont été conduites avec les infirmiers libéraux **dans le cadre de la conclusion de l'avenant 11 de la convention nationale des infirmiers**, garantissant une revalorisation de la lettre clé AMI de 9,5 % en deux étapes – un résultat « *pas parfait, mais utile* » selon la fédération nationale des infirmiers. En revanche, **aucune négociation d'ampleur n'a été conduite pour les infirmiers exerçant en établissement**, en contrariété avec la volonté pourtant limpide du législateur.

(b) La reconnaissance d'une forme de pratique avancée dans la pratique des infirmiers de spécialité

L'article 7 ouvre la voie à une **reconnaissance de l'exercice des infirmiers anesthésistes, de bloc opératoire et puériculteurs comme une forme de pratique avancée**[1].

Une telle reconnaissance n'est toutefois ouverte qu'aux **titulaires d'un diplôme figurant sur une liste définie par un arrêté du 5 septembre 2025**[2]. Conformément aux engagements du Gouvernement lors de l'examen du texte, cette reconnaissance est offerte aux **infirmiers anesthésistes diplômés d'État**, titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions d'infirmier spécialisé en anesthésie-réanimation ou du certificat d'aptitude aux fonctions d'aide-anesthésiste, ainsi qu'aux infirmiers étrangers autorisés à exercer.

Cela répond au souhait de la commission d'avoir une approche englobante. Celle-ci avait affirmé qu'elle se montrerait « *particulièrement attentive à ce que la* ***consécration d'une forme de pratique avancée propre à chaque spécialité ne mène pas à des scissions au sein de chaque spécialité*** »[3] en raison de l'évolution des référentiels de formation.

L'arrêté ne mentionne, à ce jour, **ni les infirmiers de bloc opératoire ni les puériculteurs**, ce qui apparaît **conforme à la volonté du législateur**. Les rapporteurs rappelaient ainsi, lors de l'examen en première lecture, que « *l'accès à la pratique avancée pour chaque spécialité* ***ne saurait se déployer en une seule vague****, compte tenu des* ***niveaux de maturité différenciés*** *des trois spécialités*

---

[1] *Il étend également aux services de protection maternelle et infantile, aux établissements scolaires et aux services d'aide sociale à l'enfance les lieux d'exercice potentiels des infirmiers en pratique avancée, ce qui ne suppose pas de mesure réglementaire d'application.*

[2] *Arrêté du 05/09/2025 fixant la liste des diplômes et certificats d'infirmier anesthésiste permettant l'exercice en pratique avancée.*

[3] *Rapport n° 557 (2024-2025) de M. Jean Sol et Mme Anne-Sophie Romagny, déposé le 29 avril 2025.*

par rapport à la pratique avancée »[1]. La commission restera toutefois attentive à ce que ces deux spécialités se voient également reconnaître une forme de pratique avancée lorsque **leur formation aura connu une réingénierie**.

L'article 7 laisse, en outre, le soin à un **décret en Conseil d'État** de définir les **modalités d'exercice relevant de la pratique avancée**, propres à chaque spécialité. Le décret n° 2025-1306 du 24 décembre 2025, pris pour son application, se borne à qualifier de pratique avancée l'ensemble des actes que les **infirmiers anesthésistes** sont seuls habilités à réaliser, qu'ils réalisent en priorité, ou pour la prise en charge desquels ils peuvent intervenir. C'est ainsi **l'ensemble des compétences spécifiques aux infirmiers anesthésistes** qui sont définies comme une **forme de pratique avancée**, ce qui satisfait l'intention du législateur.

(2) Les dispositions insérées au cours de la navette parlementaire sont, pour l'essentiel, inapplicables

Au contraire des dispositions du texte initial, les dispositions **insérées au cours de la navette parlementaire** demeurent **en majorité inapplicables**, parfois **plusieurs mois après l'échéance définie par le Secrétariat général du Gouvernement**. Cette situation est parfaitement regrettable, alors même que **ces articles répondent également à des attentes fortes de la profession et ont fait l'objet d'une approbation massive du Parlement**. **La commission appelle donc le Gouvernement à prendre au plus vite les textes réglementaires requis**.

• Restent inapplicables :

- l'article 4, instituant une **obligation d'information de l'ordre en cas d'interruption d'activité** pour une durée supérieure à un seuil défini par décret et une **évaluation des compétences professionnelles de l'infirmier** après une interruption d'activité supérieure à six ans, à sa demande et dans des conditions définies par décret. Malgré une **publication envisagée en décembre 2025**, **aucun texte d'application n'a à ce jour été pris** ;

- l'article 5, **faisant des infirmiers scolaires et universitaires une spécialité autonome**, dans des conditions définies en décret en Conseil d'État. La publication de ce décret est **envisagée pour juillet 2026** ;

- l'article 6, portant sur **l'expérimentation d'un accès direct hors rôle propre** pour les infirmiers s'inscrivant dans un **exercice coordonné**. Le décret d'application **devait supposément être publié en mars 2026**.

[1] *Rapport n° 557 (2024-2025) de M. Jean Sol et Mme Anne-Sophie Romagny, déposé le 29 avril 2025.*

• L'article 2 de la loi sur la profession d'infirmier **fait exception à cette règle**. Issu d'un amendement sénatorial, celui-ci prévoit la **création d'un rôle d'infirmier coordonnateur** en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), renvoyant les conditions d'exercice de cette fonction à un décret, pris dès le 4 septembre 2025[1].

L'article D. 312-158-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit désormais que l'infirmier coordonnateur :

- **participe à la coordination** de l'équipe paramédicale, à l'organisation et à la qualité des soins paramédicaux réalisés par l'équipe soignante ;

- **contribue aux projets d'amélioration** de la qualité des soins ;

- **concourt à certaines missions dévolues au médecin coordonnateur**, notamment **l'élaboration et la coordination du projet général de soins**.

f) Loi n° 2025- 596 du 30 juin 2025 visant à mettre en place un registre national des cancers

La commission des affaires sociales a soutenu **la création d'un registre national des cancers** dès 2023.

La proposition de loi visant à créer un registre national des cancers a été déposée au Sénat au printemps 2023 par Mme Sonia de la Provôté et plusieurs de ses collègues. Sans attendre, au mois de juin 2023, la commission et le Sénat ont successivement examiné et soutenu la proposition de loi. Il aura pourtant fallu attendre deux ans pour que le texte soit inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et puisse être définitivement adopté.

Constituée d'un article unique, la loi n° 2025-596 du 30 juin 2025 confie à l'Institut national du cancer (INCa) la gestion d'un registre national des cancers ayant vocation à centraliser les données relatives à l'épidémiologie et aux soins dans le domaine de la cancérologie. La constitution de cette base à partir d'un ensemble de bases et de plateformes de données préexistantes vise à la fois à renforcer la prévention, à améliorer le dépistage et la prise en charge des patients et à favoriser la recherche en cancérologie.

Lors de l'examen de la proposition de loi, constatant l'incomplétude des registres de données existants, la commission avait jugé indispensable de doter la France d'un registre national unifié pour évaluer plus précisément la prévalence réelle ainsi que la morbidité et la mortalité des cancers. Convaincue de la nécessité de ce registre, elle avait écarté les critiques relatives notamment au coût du dispositif, en soulignant qu'un modèle hybride de registre pouvait être mis en œuvre et que le coût anticipé devait être apprécié

[1] *Décret n° 2025-897 du 4 septembre 2025 relatif aux missions et conditions d'exercice des infirmiers et médecins coordonnateurs en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.*

au regard des économies de soins escomptées, grâce à une meilleure prévention et à une prise en charge plus précoce.

Si la commission regrette que ce texte n'ait pas été davantage priorisé à l'Assemblée nationale, **elle salue en revanche la publication rapide du décret en Conseil d'État mentionné par la loi, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil)**. Le décret n° 2025-1366 du 26 décembre 2025 portant création du traitement dénommé « registre national des cancers », entré en vigueur le 1er janvier 2026, permet à la loi de produire ses pleins effets sous réserve de l'allocation des moyens utiles à l'INCa. Le décret a notamment permis :

- de préciser les finalités du registre ;

- de lister les catégories de données susceptibles d'être traitées dans ce cadre ainsi que les sources d'alimentation du registre, dont la base principale du système national des données de santé, les registres locaux des cancers et les systèmes d'information des établissements de santé ;

- de détailler les conditions de pseudonymisation et d'appariement des données, ainsi que les conditions de leur mise à disposition et de leur utilisation ;

- de définir l'articulation entre le registre national des cancers et les registres locaux.

À cet égard, le Sénat a également eu l'occasion de **soutenir la mise en œuvre du registre national des cancers à l'occasion de l'examen de la mission « Santé » du projet de loi de finances (PLF) pour 2026**. Dans le cadre d'un exercice budgétaire très contraint, le Gouvernement a proposé d'allouer 4,6 millions d'euros à l'INCa en sa qualité de financeur et de pilote désormais unique des registres locaux des cancers. La commission a soutenu l'augmentation du budget de l'INCa. Toutefois, cette augmentation étant permise par des transferts de crédits précédemment alloués à Santé publique France pour le financement du réseau français des registres des cancers (Francim), le Sénat a sollicité le maintien parallèle des crédits alloués à Santé publique France pour pouvoir pérenniser ces registres et disposer de données territorialisées complémentaires au registre national, par l'adoption de l'amendement n° II-2070 rect.

La commission sera désormais attentive à l'utilisation des moyens dédiés à la mise en œuvre du registre national des cancers et au calendrier de son déploiement effectif.

2. Vieillesse

a) La réforme des retraites des non-salariés agricoles (article 87 de la LFSS pour 2025)

L'**article 87** de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 porte la réforme du mode de calcul de la pension de retraite de base longuement attendue par la commission et par le rapporteur de la branche vieillesse, Pascale Gruny.

Cet article supprime les pensions de retraite forfaitaire et proportionnelle et introduit une pension de retraite de base prenant en compte les 25 meilleures années de revenus, sur le modèle du régime général. Au-delà de l'objectif de convergence recherché, cet alignement bénéficiera aux 958 000 non-salariés agricoles polypensionnés[1], les 25 meilleures années de revenus s'entendant des revenus issus des régimes alignés. La pension sera ainsi liquidée au prorata de la durée d'assurance accomplie dans chacun des régimes.

Cette réforme s'accompagne en outre de mesures d'alignement du plafond d'écrêtement de la pension majorée de référence (PMR) sur celui du minimum contributif (MiCo), d'une part, et d'extension des minima de pension aux non-salariés exerçant à titre secondaire, d'autre part. Ces mesures permettent d'atténuer le nombre de perdants parmi les non-salariés agricoles aux faibles revenus qui bénéficiaient d'un effet redistributif non négligeable du barème de points au terme duquel était calculée la pension de retraite proportionnelle.

Compte tenu du fait que la MSA ne garde pas l'archivage des déclarations de revenus de ses assurés au-delà d'une période de dix ans, les 25 meilleures années de points acquis avant 2016 seront prises en compte en lieu et place des 25 meilleures années de revenus agricoles.

Les développements informatiques requis ne permettront la prise en compte des 25 meilleures années de points sur ces revenus agricoles antérieurs à 2016 qu'à compter du 1er janvier 2028, et non du 1er janvier 2026, date d'entrée en vigueur rétroactive de la réforme.

Ces dispositions ont fait l'objet de mesures d'application portées par le **décret n° 2025-1409 du 30 décembre 2025 relatif aux pensions de retraite des personnes non-salariées des professions agricoles et portant diverses dispositions en matière de retraite**.

Par ailleurs, le **décret n° 2026-246 du 6 mai 2026 portant diverses dispositions en matière de retraite agricole et d'invalidité** a procédé à quelques ajustements tels que la prise en compte les majorations de durée d'assurance pour le calcul de la part proportionnelle lorsque l'assuré

[1] *Soit, selon l'étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, 85 % des non-salariés agricoles.*

ne dispose pas de période d'activité après le 1er janvier 2016, l'inclusion des pensions de réversion dans la garantie de versement applicable aux non-salariés agricoles depuis le 1er janvier 2026, ainsi que la mise en cohérence de l'âge jusqu'auquel l'assuré non salarié agricole peut demander le bénéfice d'une pension d'invalidité avec l'âge à partir duquel cette pension d'invalidité se trouve remplacée par la pension de retraite allouée pour inaptitude au travail.

b) L'absence de transmission du rapport retraçant les efforts de la Nation en matière de solidarité vieillesse (article 24 de la LFSS pour 2025)

L'article 24 de la LFSS pour 2025 est l'habituel « article-tuyau », relatif aux transferts financiers au sein des administrations de sécurité sociale et avec le budget de l'État.

Les mesures réglementaires relatives au texte initial ont été prises[1].

En revanche, le Gouvernement n'a pas pris les mesures prévues par le XXII, concernant la suppression du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à compter du 1er janvier 2026, résultant d'un amendement du Gouvernement adopté par le Sénat.

Tout d'abord, la disposition selon laquelle « *les comptes de l'exercice 2025 du Fonds de solidarité vieillesse sont approuvés par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale* » n'a pas été respectée, faute de tel arrêté. Le SGG estime toutefois que cet arrêté ne constitue pas un texte d'application.

Ensuite, la disposition prévoyant qu' » *au plus tard le 1er juin de chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport retraçant les efforts de la Nation en matière de solidarité vieillesse* » n'a pas non plus été mise en œuvre, aucun rapport n'ayant été transmis au Parlement. Cette disposition était pourtant une contrepartie à la suppression du FSV, qui en elle-même réduisait l'information du Parlement.

3. Travail – Accidents du travail et maladies professionnelles

a) Les dispositions de la LFSS pour 2025 relatives à la branche AT-MP

Pour ce qui concerne la branche AT-MP, seul l'article 90, portant **réforme des prestations d'incapacité permanente de la branche**, appelait des mesures d'application réglementaires indispensables à sa mise en œuvre.

Initialement prévue pour le 1er juin 2026, l'entrée en vigueur de ces mesures a été **reportée au 1er novembre 2026 par la dernière LFSS**[2] en raison

---

[1] *Transfert à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) du montant du résultat excédentaire du FSV ; reprise par la Cnav des fonds propres de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire (CPRPF) et de la caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP RATP).*

[2] *Article 96 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.*

de l'adoption retardée de la LFSS pour 2025 et du temps exigé pour calibrer les modalités réglementaires d'application de la réforme.

L'absence de texte d'application à ce stade n'est donc pas alarmante, mais la commission **veillera tout particulièrement**, l'an prochain, à la **qualité de la transposition réglementaire de la réforme**. Celle-ci, chargée notamment de définir les barèmes d'indemnisation fonctionnelle, conditionnera en effet largement **son ambition au service de l'amélioration de la réparation des victimes** de sinistres professionnels.

b) Loi n° 2025- 595 du 30 juin 2025 visant à protéger les personnes engagées dans un projet parental des discriminations au travail

La loi n° 2025-595 du 30 juin 2025 visant à protéger les personnes engagées dans un projet parental des discriminations au travail prévoyait un décret précisant le nombre maximal d'autorisations d'absence aux salariés engagés dans une procédure d'adoption, afin qu'ils puissent se présenter aux entretiens obligatoires nécessaires à l'obtention de l'agrément prévu à l'article L. 2025-2 du code de l'action sociale et des familles.

Le décret n° 2025-1439 du 31 décembre 2025 relatif aux autorisations d'absence du salarié engagé dans une procédure d'adoption a fixé ce nombre à cinq jours par procédure d'agrément.

4. Famille : des articles de la LFSS pour 2025 correctement appliqués ou devenus sans objet

a) L'article 92 de la LFSS pour 2025 a été abrogé par la LFSS pour 2026

L'article 92 de la LFSS pour 2025 prévoit qu'un décret fixe les modalités de suspension du versement de la rémunération d'un assistant maternel, ainsi que les modalités selon lesquelles l'assistant maternel peut signaler un défaut de paiement de son employeur.

Cet article prévoit également qu'un décret détermine les modalités et le délai qui permettent de mettre fin à l'utilisation du dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement de prélèvements sociaux par un accord conjoint entre l'employeur et le salarié.

L'article 101 de la loi n° 2025-1403 de financement de la sécurité sociale pour 2026 a abrogé cet article en conditionnant le versement du complément du mode de garde à l'adhésion au service Pajemploi + (amendements CAS 1841 et 1380 du Gouvernement).

b) L'article 93 de la LFSS pour 2025 est correctement appliqué

L'article 93 de la LFSS pour 2025 apprécie la stabilité de la résidence à Mayotte de toute personne française ou étrangère ayant à sa charge effective et permanente un ou plusieurs enfants résidant à Mayotte et qui bénéficie de prestations familiales par la voie d'un décret pris en Conseil d'État.

Le décret n° 2025-1391 du 30 décembre 2025 a été pris et a fixé que les personnes résidant de manière stable à Mayotte sont celles qui y ont leur foyer ou leur lieu de séjour principal de façon permanente.

Le rapport législatif du Sénat sur cet article affirme qu'il a pour objectif « *de rapprocher l'appréciation de la condition de résidence nécessaire pour l'ouverture du droit aux prestations familiales entre Mayotte et les autres territoires* »[1] en mettant en avant le critère de la stabilité du foyer.

Le décret n° 2025-1391 est donc conforme à l'intention du législateur.

5. Autonomie et handicap

a) Loi n° 2024- 1028 du 15 novembre 2024 visant à améliorer le repérage et l'accompagnement des personnes présentant des troubles du neurodéveloppement et à favoriser le répit des proches aidants

La loi n° 2024-1028 du 15 novembre 2024[2] contient **neuf articles** visant à **répondre aux difficultés des proches d'enfants présentant des troubles du neuro-développement** (TND) et à **renforcer le repérage précoce de ces troubles**.

Elle est issue d'une **initiative de la sénatrice Jocelyne Guidez** (Union Centriste), sur le fondement des **constats d'une mission d'information antérieure**[3] de la commission des affaires sociales, dont elle avait été rapporteure aux côtés de Laurent Burgoa (Les Républicains) et Corinne Féret (groupe Socialiste, Écologiste, Républicain).

Un seul article requérait des mesures réglementaires pour son application, **lesquelles ont été dûment publiées**. Un autre nécessitait une **mesure d'application éventuelle**, non prise **– sans que l'article puisse être mis en œuvre par ailleurs**.

Il convient donc de **ne pas se laisser abuser par le taux facial d'application de 100 %**. Il y a, du reste, fort à craindre **qu'un certain nombre de mesures d'application directe** ne puissent entrer en vigueur à la date prévue, comme l'article 1er, qui fait obligation au Gouvernement de créer un **dispositif consacré à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves du secondaire** présentant un TND.

---

[1] *Sénat, 13 février 2025, rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.*
[2] *Loi n° 2024-1028 du 15 novembre 2024 visant à améliorer le repérage et l'accompagnement des personnes présentant des troubles du neuro-développement et à favoriser le répit des proches aidants.*
[3] *Rapport d'information n° 659 (2022-2023), « Prise en charge des troubles du neuro-développement : le compte n'y est pas », 31 mai 2023.*

(1) L'institution de deux nouveaux examens obligatoires chez l'enfant, visant à repérer précocement les troubles du neuro-développement, reste à ce jour inappliquée

L'article 7 de la loi n° 2024-1028 du 15 novembre 2024 porte création de **deux nouveaux examens obligatoires chez l'enfant**, visant à **repérer précocement les troubles du neuro-développement**, le premier à neuf mois, l'autre à six ans. Le législateur a souhaité que ces examens soient **intégralement pris en charge par l'assurance maladie**.

La commission avait **favorablement accueilli ces dispositions**, arguant de « *la **nécessité d'en faire davantage pour le repérage des troubles du neuro-développement**, afin de permettre la prise en charge la plus précoce possible de ces troubles et d'éviter une perte de chances préjudiciable pour les enfants* »[1].

La nature, les modalités et les conditions de mise en œuvre de ces examens sont, aux termes de l'article L. 2132-2-2 du code de la santé publique, **définies par voie conventionnelle** ou, à défaut d'accord, par **arrêté**. Le texte réglementaire d'application est donc **éventuel**. Celui-ci **n'a pas été pris**, mais **aucun accord conventionnel n'a, pour autant, été trouvé pour permettre la mise en œuvre de ces examens** – alors même que le contexte de réforme du carnet de santé au 1er janvier 2025 **laissait l'opportunité de déployer fluidement ces examens obligatoires**.

La commission relève, du reste, qu'il existe bien une **consultation de repérage des signes du trouble du neurodéveloppement de l'enfant**, définie par voie conventionnelle, mais que **celle-ci ne peut être facturée qu'une fois par enfant et n'est mise en œuvre ni de manière systématique, ni de manière obligatoire chez les enfants**. Son existence ne satisfait donc pas l'intention du législateur.

Il doit donc être considéré que les dispositions de l'article 7 restent, à ce jour, inappliquées.

(2) Les dispositions relatives au relayage des proches aidants sont, en revanche, applicables

L'article 9 de la loi n° 2024-1028 du 15 novembre 2024 a inscrit dans le droit commun les dispositions de l'expérimentation mise en place par la loi dite « Essoc » du 10 août 2018[2] dans le but de permettre des **dérogations au droit du travail, notamment sur le plan de la durée de travail et des temps de pause, dans le cadre de prestations de suppléance** au domicile du proche aidant (« relayage ») ou dans le cadre de séjours de répit.

---

[1] *Rapport n° 245 (2023-2024) de Mme Anne-Sophie Romagny, déposé le 17 janvier 2024.*

[2] *Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.*

La commission avait **soutenu cette mesure**, estimant que les résultats positifs de l'expérimentation et la nécessité de garantir **l'effectivité du droit au répit** des proches aidants justifiaient pleinement la pérennisation de ce système dérogatoire.

Cet article appelait **un décret d'application** afin de préciser les conditions de mise en œuvre des prestations de relayage dans ce cadre dérogatoire. Le décret n° 2025-827 du 19 août 2025 relatif à la mise en œuvre de prestations de suppléance à domicile du proche aidant et dans le cadre de séjours dits de répit aidant-aidé dérogeant au droit du travail prévoit notamment :

– que la sélection des établissements et services sociaux et médico-sociaux habilités à mettre en œuvre des prestations de suppléance sont sélectionnés au terme d'un **appel à manifestation d'intérêt** organisé par les autorités compétentes (directeur général de l'ARS et/ou président du conseil départemental) ;

– que les prestations de relayage sont mises en œuvre conformément à un **cahier des charges,** dont le contenu fixe en annexe 3-12 du code de l'action sociale et des familles ;

– que le **salarié ayant réalisé des prestations de relayage** impliquant la réduction ou la suppression du repos quotidien et du temps de pause dont le salarié a normalement droit bénéficie, pour chaque période d'intervention, d'un **repos compensateur ;**

– et que **pour être éligible à ces prestations, la personne doit présenter** une altération des fonctions mentales, psychiques ou cognitives, ou des troubles du neuro-développement associés à **des troubles du comportement** ; **et le ou les proches aidants assurer une présence constante au domicile** de la personne aidée et intervenir auprès d'elle à titre non professionnel.

La commission estime que ces dispositions d'application sont conformes à l'esprit de la loi et qu'elles sont de nature à sécuriser la mise en œuvre de ce dispositif.

b) Loi n° 2025- 138 du 17 février 2025 pour améliorer la prise en charge de la sclérose latérale amyotrophique et d'autres maladies évolutives graves

Ce texte, issu d'une proposition de loi du Sénat, est partiellement mis en application à la date du présent rapport.

Son **article 1er** instaure, dans un nouvel article L. 146-7-1 du code de l'action sociale et des familles, un **système d'identification systématique**, dès leur dépôt, des **demandes de compensation adressées aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)** par les personnes atteintes de pathologies d'évolution rapide et causant des handicaps sévères et irréversibles.

Il dispose également qu'à la demande de la personne concernée, un membre de l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH propose directement à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), sur la base d'une prescription médicale ou de la prescription d'un ergothérapeute, les **adaptations du plan de compensation nécessaires**.

L'**article 2** établit une **exception à la barrière d'âge des 60 ans pour le bénéfice de la prestation de compensation du handicap (PCH)** en faveur des personnes atteintes des pathologies visées à l'article 1er.

L'application de ces deux articles supposait de **fixer la liste des pathologies concernées par arrêté ministériel**. L'arrêté du 5 février 2026 relatif à la liste des pathologies d'évolution rapide et causant des handicaps sévères et irréversibles visée à l'article L. 146-7-1 du code de l'action sociale a défini que la **sclérose latérale amyotrophique (SLA)**, aussi appelée maladie de Charcot, relève des pathologies concernées.

Compte tenu de l'urgence des situations vécues par les personnes atteintes de maladies évolutives graves comme la SLA et du délai incompressible de mise en œuvre opérationnelle des dispositions de la loi au sein des MDPH, **la commission regrette fortement que cet arrêté n'ait été publié que plus d'un an après la promulgation de la loi**.

En outre, **l'arrêté ne fait pour l'heure mention que d'une seule pathologie**. Bien que le texte soit né de la volonté de répondre aux situations des personnes atteintes de la SLA, d'autres pathologies similaires doivent pouvoir bénéficier des dispositions de la présente loi et être rapidement ajoutées à la liste, afin de **ne pas laisser perdurer cette rupture d'égalité**. À cette date, aucune échéance n'a été indiquée par le Gouvernement concernant la mise à jour de cet arrêté.

6. Recettes et lutte contre la fraude

a) Réforme des allégements généraux de cotisations patronales (article 18 de la LFSS pour 2025)

L'article 18 de la LFSS pour 2025 réforme profondément à partir du 1er janvier 2026 les allégements généraux de cotisations patronales, en instaurant la réduction générale dégressive unique (RGDU), pour les salaires jusqu'à 3 Smic. Dans ce cadre, il supprime à compter du 1er janvier 2026 les constituants des allégements généraux en vigueur jusqu'en 2025, soit la « réduction Fillon », dégressive et s'éteignant à 1,6 Smic, et deux réductions non dégressives de cotisations, concernant la branche maladie (réduction de 6 points) et la branche famille (réduction de 1,8 point), dites « bandeau maladie » et « bandeau famille ».

Dans le cas de l'exercice 2025, les allégements généraux conservaient leur structuration antérieure (réduction Fillon et bandeaux).

L'article 18 a ramené en 2025 les points de sortie des bandeaux maladie et famille, jusqu'alors de 2,5 et 3,5 Smic, à respectivement 2,25 et 3,3 Smic.

(1) Les textes réglementaires définissant le nouveau barème ont été pris

Les dispositions réglementaires définissant le nouveau barème applicable en 2025 ont été prises par le décret n° 2025-318 du 4 avril 2025[1].

Il s'agit du point de sortie des allégements Fillon et des modalités de prise en compte des frais professionnels pour la détermination de ce point de sortie.

(2) Le renoncement du Gouvernement à réformer les réductions spécifiques de cotisations patronales par voie d'ordonnance

Le Gouvernement n'a pas utilisé l'autorisation, accordée par le X de l'article 18, à réformer par voie d'ordonnance diverses réductions spécifiques de cotisations patronales (comme le « dispositif Lodéom »[2]). Le délai de six mois est désormais expiré. Considérant que de telles réformes devaient nécessairement passer par la loi, le Sénat avait considérablement restreint cette autorisation. L'absence d'ordonnance ne pose pas de difficulté majeure.

Dans le texte initial, l'habilitation du Gouvernement n'était pas clairement encadrée[3].

Toutefois, le texte promulgué, correspondant au dispositif proposé par la commission des affaires sociales et entériné par la commission mixte paritaire (CMP), fige l'ensemble constitué par le dispositif Lodéom et les bandeaux famille et maladie. Le contenu de l'éventuelle ordonnance était, lui, considérablement restreint. En effet, il ne pouvait plus consister qu'en :

- des dispositions rédactionnelles transcrivant dans le dispositif des différentes réductions spécifiques le principe du maintien des bandeaux ;

- des dispositions corrigeant les cas où, du fait de la réforme par l'article 18, les allégements généraux devenaient pour certains niveaux de rémunération plus favorables qu'une réduction spécifique.

---

[1] *Décret relatif aux modalités d'application de divers dispositifs de réduction de cotisations patronales.*

[2] *Dispositif d'allégements de cotisations patronales instauré par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.*

[3] *Le texte initial prévoyait en effet que le Gouvernement était* « autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de modifier les règles de calcul et de déclaration relatives aux *[régimes spécifiques de réductions dégressives de cotisations patronales]*, en vue de tenir compte des conséquences sur l'emploi de ces règles, ainsi que des évolutions rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des dispositions du présent article afin de respecter les crédits votés en loi de finances, pour l'année 2025 ».

(3) L'absence de constitution du comité de suivi des allégements généraux, prévu par un amendement du Sénat

Le V de l'article 18, résultant d'un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, prévoit la mise en place d'un comité de suivi des allégements généraux.

Ce comité doit publier un rapport avant le dépôt de chaque PLFSS, du PLFSS pour 2026 au PLFSS pour 2030.

En avril 2025, le rapport d'avancement annuel (RAA) du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) indiquait que ce comité serait prochainement mis en place.

L'échéance du PLFSS pour 2026 n'a pas été respectée.

Un décret du 24 septembre 2025[1] prévoit que « *ce comité est placé auprès du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan* ».

Le rapport d'avancement annuel d'avril 2026 n'évoque plus le sujet. Interrogé à ce sujet par la rapporteure générale lors du débat sur le RAA de 2026 lors de la séance publique du 28 avril 2026, le ministre de l'action et des comptes publics n'a pas répondu.

b) L'absence de mise en œuvre de l'expérimentation, prévue par un amendement du Sénat, permettant aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole d'opter pour que leurs cotisations soient calculées sur la base d'une estimation de leurs revenus professionnels de l'année en cours (article 21 de la LFSS pour 2025)

Le Gouvernement n'a pas pris le décret d'application de l'article 21 de la LFSS pour 2025, prévoyant une expérimentation permettant aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole d'opter pour que leurs cotisations soient calculées sur la base d'une estimation de leurs revenus professionnels de l'année en cours.

Cet article avait été inséré par le Sénat à l'initiative d'Henri Cabanel, avec un avis défavorable du Gouvernement. La rapporteure générale s'y était déclarée favorable, et le président de la commission des affaires sociales avait invité à adopter l'amendement.

Le II de cet article prévoyait que les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation devaient être définies par décret, au plus tard le 1er octobre 2025. Ce décret n'a pas été pris.

On souligne toutefois que l'article 16 de la LFSS pour 2026, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des affaires sociales, et précisé par le Sénat, consiste en une disposition analogue. L'expérimentation doit entrer en vigueur le 1er octobre 2026, selon des

[1] *Décret n° 2025-887 du 4 septembre 2025 relatif aux modalités d'applications de différents dispositifs de réduction et d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale (article 4).*

modalités devant être précisées par décret. Le Gouvernement envisagerait de prendre ce décret en septembre 2026.

c) Les dispositions de la LFSS pour 2025 relatives au recouvrement des cotisations et à la lutte contre la fraude

Les dispositions relatives au recouvrement de cotisations portées aux **articles 8**[1], **9**[2], **11**[3] **et 13**[4] de la présente loi sont **d'application directe**. Si l'article 3 a fait l'objet d'un décret d'application, tel n'est pas le cas de l'article 28.

(1) L'alignement de l'effort contributif des non-salariés agricoles sur celui des travailleurs indépendants dans le cadre de la réforme du mode calcul de la retraite de base

La suppression des pensions de retraite forfaitaire et complémentaire par l'article 87, remplacées par une pension de retraite de base dont le mode de calcul est aligné sur le régime général, a justifié l'alignement des taux, des assiettes de cotisations d'assurance vieillesse et des plafonds applicables aux non-salariés agricoles sur ceux applicables aux travailleurs indépendants, tout en conservant les spécificités du régime que sont l'assiette triennale et l'annualisation des cotisations. Ces modifications ont été portées par l'**article 3** de la présente loi, qui a fait l'objet d'un **décret d'application n° 2025-1417 du 30 décembre 2025 relatif aux taux et à l'assiette de cotisations d'assurance vieillesse de base des non-salariés agricoles**.

(2) Les décrets d'application du dispositif de précompte et de déclaration des cotisations par les plateformes pour le compte des micro-entrepreneurs vendeurs ne sont toujours pas parus

L'article 6 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 a mis à la charge des plateformes de mise en relation une obligation de déclaration et de précompte des cotisations dues par les quelque 206 000 micro-entrepreneurs qui l'utilisent.

Cette mesure, qui entrera en vigueur au **1er janvier 2027**, a pour principal objectif de lutter contre la sous-déclaration auprès de l'Urssaf Caisse nationale. L'article 28 de la LFSS pour 2025 a rectifié certains mécanismes du dispositif de précompte des cotisations dues par les seuls micro-entrepreneurs et restreint le périmètre d'application de la phase pilote**.**

À ce jour, les décrets d'application de ces deux articles ne sont pas parus. Le Secrétariat général du Gouvernement indique qu'ils devraient être

---

[1] *Cet article pérennise le dispositif d'exonération des cotisations sociales pour les travailleurs saisonniers agricoles.*

[2] *Cet article ouvre l'accès au dispositif « TO-DE » d'exonération de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels, aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA).*

[3] *Cet article autorise le cumul de l'exonération applicable aux jeunes agriculteurs et des taux réduits de droit commun des cotisations maladie et famille.*

[4] *Cet article corrige l'assiette de cotisation des travailleurs indépendants.*

publiés à l'automne 2026. **La commission appelle le Gouvernement à publier ces décrets le plus rapidement possible avant l'entrée en vigueur de la mesure au 1er janvier 2027**.

7. Outre-mer

a) Loi n° 2025- 176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte

(1) Les dérogations exceptionnelles aux règles d'assurance chômage et au régime d'activité partielle

• Compte tenu des conséquences économiques et sociales du cyclone Chido sur l'archipel, **l'article 31** prévoyait la prolongation jusqu'au 31 mars 2025 des droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) qui parvenaient à échéance. Toutefois, le législateur a autorisé le Gouvernement à reporter le terme de la période de prolongation par décret. À l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, la consultation obligatoire de l'Unédic préalable à l'édiction d'un tel décret a été prévue.

Comme cela était prévisible, la commission constate qu'une telle prolongation a été décidée jusqu'au 30 juin 2025 par un décret du 3 avril 2025[1]. **Le conseil d'administration de l'Unédic a bien été saisi le 26 mars 2025 et a pu émettre un avis favorable à ce décret**. Il a toutefois noté, dans la lignée de la position exprimée par la commission, que « *les modalités de prolongation des droits* (…) *doivent nécessairement conserver un caractère exceptionnel, compte tenu de la compétence que* [les partenaires sociaux] *exercent en matière d'assurance chômage* »[2].

• En outre, **l'article 33** permettait, à titre dérogatoire au régime d'activité partielle, une majoration, déterminée par décret, des taux de l'indemnité versée au salarié et de l'allocation d'activité partielle versée à l'employeur pour les établissements situés à Mayotte.

Un tel décret a bien été pris dès le 20 mars 2025[3] portant ces taux à 70 %, soit au niveau déjà décidé par l'administration et autorisé en urgence par une lettre de couverture de la ministre du travail et de l'emploi datée du 27 décembre 2024.

---

[1] *Décret n° 2025-314 du 3 avril 2025 portant prolongation de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) et de la majoration des taux horaires de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle à Mayotte.*

[2] *Avis du 26 mars 2025 du Conseil d'administration de l'Unédic sur le projet de décret portant prolongation de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et de l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) à Mayotte.*

[3] *Décret n° 2025-254 du 20 mars 2025 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle à Mayotte.*

(2) Le maintien des droits à prestations sociales et les mesures de suspension du recouvrement et d'exonération de cotisations et contributions sociales

• L'ampleur des destructions consécutives au cyclone Chido a contraint la caisse de sécurité sociale de Mayotte à fermer temporairement ses locaux, rendant impossible l'accueil du public. Si aucune déperdition de données n'a été déplorée, celles-ci étant conservées sur des serveurs situés dans l'Hexagone, tel n'a pas été le cas chez les assurés sociaux mahorais ni chez les entrepreneurs et travailleurs indépendants.

Afin d'assurer une continuité du versement des droits aux prestations sociales, l'**article 32** a automatiquement renouvelé jusqu'au 30 juin 2025 le bénéfice des droits aux prestations sociales des assurés et de leurs ayants droit résidant à Mayotte, lorsque ces droits venaient à expiration à compter du 14 décembre 2024. Cet article était **d'application directe**. En revanche, la possibilité de prolonger par décret ce maintien du droit aux prestations jusqu'au 31 décembre 2025, en fonction de l'évolution de la situation sociale et des conditions matérielles locales, ajoutée par amendement de l'Assemblée nationale, a été estimée **non applicable** concernant certaines prestations, et n'a fait l'objet d'**aucune mesure d'application** pour les prestations restantes.

Afin de préserver la trésorerie des employeurs et des travailleurs indépendants, l'**article 29** a suspendu les obligations de paiement des cotisations et contributions sociales restant dues à la date du 14 décembre 2024, ainsi que celles dues à compter de cette date et jusqu'au 30 juin 2025, au titre de l'activité exercée sur le territoire de Mayotte. Cette suspension a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2025 pour les redevables justifiant, à la date du 30 juin 2025, d'une baisse durable de leur chiffre d'affaires consécutivement aux événements climatiques survenus à compter du 13 décembre 2024, ou selon des critères économiques et financiers appréciés par décret.

Le **décret n° 2025-834 du 21 août 2025** a précisé ces critères ainsi que les périodes de suspension, prévues par l'article 32 précité, du contrôle par les organismes de recouvrement, du contentieux, ainsi que du recouvrement des indus.

b) Loi n° 2025- 797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte

(1) L'objectif de relance de la convergence sociale à Mayotte fait pour l'instant l'objet d'annonces qui ne se sont pas encore concrétisées, même si l'extension du régime de retraite complémentaire de l'Ircantec aux agents non titulaires de l'État et de la fonction publique vivant dans l'archipel est théoriquement possible.

Les destructions infligées à l'archipel par le cyclone Chido le 13 décembre 2024 puis la tempête tropicale Dikeledi le 12 janvier 2025 ont été suivies d'une salve de mesures temporaires portées par la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte. La reconstruction de l'archipel a ensuite nécessité une seconde loi de programmation pour la refondation de Mayotte, porteuse de mesures pérennes visant à relancer l'économie et à répondre à des défis majeurs relatifs aux infrastructures, à l'immigration, ou encore à la convergence sociale en matière de sécurité sociale.

La commission des affaires sociales a été saisie pour avis des articles 23 et 26, **d'application directe**. L'**article 23** a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances prises dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, afin de renforcer l'objectif de convergence de la législation sociale à Mayotte vers celle applicable de plein droit, à horizon 2036. Le Sénat a exclu des objectifs de convergence sociale l'extension de l'aide médicale d'État à Mayotte, ainsi que les dispositifs fiscaux contribuant à l'amélioration de la compétitivité et de l'emploi. Les ordonnances n'ont pas été prises au jour de la rédaction du présent rapport.

L'**article 26** a étendu le régime de retraite complémentaire de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et collectivités publiques (Ircantec). Pour ce faire, il a **réécrit intégralement le dispositif de l'article 23-8 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2022, en dissociant l'application à Mayotte du régime de retraite complémentaire de l'Ircantec de celui de l'Agirc-Arcco**, faute d'accord légalement applicable des partenaires sociaux prévoyant l'extension du régime de l'Agirc-Arcco. L'article 26 prévoit que l'extension du régime complémentaire de l'Ircantec soit rendue applicable à une date fixée par décret, et au plus tard deux ans après la promulgation de la loi de programmation.

À ce jour, aucun décret fixant cette date n'a été publié.

(2) L'article 29 de la loi de programmation pour la refondation de Mayotte nécessite un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités de représentation des professionnels de santé mahorais dans une nouvelle union régionale des professionnels de santé (URPS)

L'article 29 renforce la représentation des professionnels exerçant à Mayotte par la création d'une URPS mahoraise à l'article L. 4031-1 du code de la santé publique.

Pour ce faire, en modifiant l'article L. 4031-7 du code de la santé publique, il prévoit qu'au moins un représentant de chaque profession de santé siège au sein de l'URPS, selon des règles de désignation et de fonctionnement devant être définies par décret pris en Conseil d'État.

Ce décret, dont la publication était envisagée pour le mois de février 2026, n'a toujours pas été pris.

Sans ce décret, l'article demeure inapplicable.

IV. COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024- 2025

1. Le bilan quantitatif des lois de la session

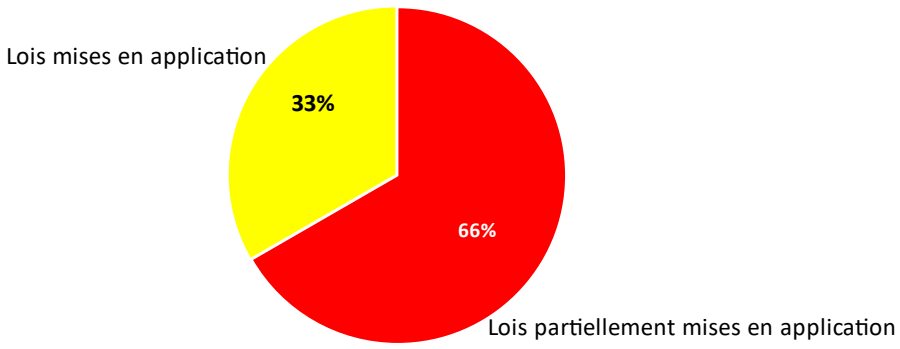
Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, trois lois** ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2024-2025,** soit **deux fois moins** que lors de la session précédente.

Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au cours des sessions ordinaire et extraordinaire

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
7	4	2	4	2	1	4	2	6	3

Sur les trois lois de la session 2024-2025, l'une d'entre elles était mise en application au 31 mars 2025 et les deux autres étaient partiellement applicables.

Répartition des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025 selon leur état d'application



Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Pour l'ensemble des lois suivies par la commission, **39 mesures réglementaires d'application sur 63 ont été prises** au cours de la période considérée, soit un taux de 62 %, en augmentation de 4 points par rapport à celui de la session précédente.

État d'application des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État application
Loi entièrement applicable					
Loi n° 2025-237 du 14 mars 2025 visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole	Sénat	-	1	1	**100 %**
Lois partiellement applicables					
Loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées	Assemblée nationale	-	6	5	**83 %**
Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes	Gouverne--ment	1	56	33	**59 %**
Total	3	1	63	39	**62 %**

Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Évolution du taux d'application des lois suivies par la commission

	Taux d'application	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises
2021-2022	69 %	32	22
2022-2023	28 %	60	17
2023-2024	58 %	26	15
2024-2025	62 %	63	39

Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

2. Un bilan dans la moyenne des dernières années, marqué par une prise en compte de l'initiative parlementaire encore perfectible

a) Un délai d'application global encore trop lent

La commission juge satisfaisante l'application de la loi visant à protéger la population des risques liés aux PFAS qui affiche un taux de 83 % moins d'un an après sa promulgation, ainsi que l'application de la loi visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole, dont l'unique décret a été pris en fin d'année, plaçant son taux à 100 % pour l'exercice. Quant à l'application de la loi dite « DDADUE » du 30 avril 2025, malgré l'entrée en vigueur de l'ordonnance relative au fonctionnement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), elle affiche un taux d'application de seulement 59 %.

b) Des mesures d'application d'initiative sénatoriale plutôt bien prises en compte au regard de leur nombre

Sept mesures sur douze ont été prises au cours de la période de référence, ce qui porte le taux d'application des mesures ayant pour origine un amendement d'origine sénatoriale à 58 %. Ce taux peut sembler assez satisfaisant, mais il reste plus bas que celui des mesures ayant pour origine un amendement de l'Assemblée nationale (71 %) ou le texte initial (63 %).

c) La procédure accélérée n'est pas le gage d'un taux et d'un délai des mesures d'application meilleurs

La loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, possède un taux d'application de seulement 59 %. Ce taux est plutôt médiocre s'agissant de la seule loi ayant fait l'objet d'une procédure accélérée, promulguée au cours de la session (2024-2025).

d) Des mesures d'application publiées pour les lois promulguées avant le 1er octobre 2024

Au cours de la période de référence, 24 mesures ont été prises pour des lois promulguées antérieurement. Elles ont bénéficié principalement à la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, pour 10 d'entre elles, et à la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire, pour 7 autres.

e) Les lois initialement suivies par une commission spéciale

D'une part, avec trois mesures prises dans la période de référence, le taux d'application de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses

dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, est passé à 83 %. Cette loi, bien que suivie initialement par une commission spéciale, reste pour une partie non négligeable dans le champ de compétence de la commission. Le dépôt d'un rapport prévu à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit est également à signaler.

D'autre part, une mesure prise permet à la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie de voir son taux d'application passer à 87 %.

3. La publication des rapports

a) La publication des rapports de l'article 67

Pour une seule des trois lois promulguées au cours de la session 2024-2025, **soit un tiers du volume de cette session**, le rapport prévu à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a été transmis.

En complément, trois autres rapports ont été transmis sur le stock des dix dernières sessions, dont un sur la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, sur laquelle la commission avait une délégation au fond.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Deux dispositions imposaient le dépôt d'un rapport au Parlement, un seul a été déposé dans l'exercice considéré, portant le taux d'application à 50 %.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Secteur « Eau et assainissement, Biodiversité, Protection des milieux, Recherche en matière de développement durable »

a) Loi n° 2019- 773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement

L'année dernière, la commission se félicitait que, cinq ans après sa promulgation, l'ensemble des mesures réglementaires prévues par la loi portant création de l'Office français de la biodiversité aient enfin été publiées.

La commission se réjouit cette année de la concrétisation de plusieurs de ses préconisations, concourant notamment à ce que l'OFB puisse se forger une légitimité nouvelle, par le Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2026-2030.

La mission d'information de la commission sur l'évaluation de la loi portant création de l'OFB[1] a, en septembre 2024, formulé **29 recommandations** visant à **renforcer la dimension préventive de son action**, optimiser sa présence dans les territoires, se mettre à l'écoute des élus locaux et accompagner de façon plus régulière les acteurs, dans l'optique de **capitaliser les gains de proximité qui nourriront sa légitimité** et **l'acceptation de son rôle au titre de la police de l'environnement**.

L'année dernière, la commission s'était félicitée que l'ensemble des mesures réglementaires de cette loi aient enfin été publiées, cinq ans après sa promulgation.

Cette année, **la commission ne peut que se réjouir de la mise en œuvre de nombreuses de ses préconisations par le Contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'OFB 2026-2030**, conclu le 12 décembre 2025 : **14 de ses 29 préconisations sont reprises pour tout ou partie par le COP**. Sans être exhaustif, on peut notamment relever que :

- la commission avait plaidé pour une **meilleure articulation des interventions de l'OFB avec celles des services déconcentrés de l'État et du Parquet**, afin de garantir la lisibilité et la cohérence de l'action publique locale en matière environnementale. Le COP indique que « *la stratégie nationale de contrôle (…) explicite notamment les priorités de contrôles examinées dans un comité stratégique interministériel. Elle demande aux préfets de réunir annuellement la Misen stratégique avec le procureur de la République pour décliner le cadre national dans un plan de contrôles annuel cohérent avec les enjeux des territoires.* » ;

[1] L'Office français de la biodiversité, un capitaine qui doit jouer plus collectif, *rapport d'information n° 777 (2023-2024) présenté par Jean Bacci le 25 septembre 2024.*

- la commission avait appelé à **rééquilibrer les missions de l'OFB, au profit de la prévention, de l'appui aux territoires et de l'accompagnement des acteurs**. Le COP reprend cette proposition en indiquant que « *le préfet veillera (…) à mettre en place des actions en vue d'une meilleure appropriation et pédagogie du contrôle en lien avec les représentants de la profession agricole sur le territoire (formations, contrôles à blanc, fiches pédagogiques, communications sur les résultats des contrôles)* » et en soulignant que « *en amont [des] opérations de contrôle, les services de l'OFB devront contribuer activement, sous l'égide des préfets à la pédagogie des enjeux, des règles qui s'appliquent, et des points de contrôle prioritaires dans le département, pour favoriser notamment la compréhension et l'acceptation de la réglementation par les contrôlés. Il s'agit également pour l'OFB de prendre connaissance du champ de contraintes de leurs interlocuteurs afin d'adapter leur stratégie de contrôle en conséquence*. » ;

- conformément à une recommandation de la commission et à la suite d'une annonce effectuée en avril 2025 par les ministres de la transition écologique et de l'agriculture, le COP prévoit la **mise en place d'une inspection générale des services** « *qui permettra d'enquêter sur les éventuelles interventions problématiques [ce qui] contribuera à objectiver la réalité des difficultés et leur apporter les réponses adéquates* » ;

- reprenant une autre recommandation de la commission, le COP appelle à « *déployer des* **campagnes de sensibilisation** *capables de toucher et enclencher des changements de comportement auprès de l'ensemble des citoyens* » ;

- la commission appelait à **mieux accompagner les collectivités territoriales** dans leur action quotidienne de préservation de la biodiversité et de gestion des milieux et des espèces. Le COP indique que, « *afin de renforcer l'appui de proximité aux élus locaux et de rendre plus accessible la compréhension des informations clés et bonnes pratiques en matière de biodiversité* », l'OFB mettra en place sur son site Internet, un parcours spécifiquement conçu pour les collectivités territoriales ;

- le COP prévoit que « *chaque direction régionale définit ses priorités de* **rencontres avec les élus** *dans l'objectif d'être à l'écoute, et d'échanger sur [ses] missions et sur les enjeux en matière de biodiversité, en lien avec la programmation d'activité des services territoriaux* », reprenant une autre proposition de la commission ;

- la commission appelait à instaurer un **« droit à l'erreur »** pour les acteurs de bonne foi et à mieux prendre en compte le caractère non intentionnel des infractions environnementales. Le COP indique qu'il est demandé aux préfets « *de déployer tout l'arsenal disponible en police administrative à chaque manquement constaté : la mise en demeure de régulariser permet de donner corps au droit à l'erreur tout en répondant à l'objectif de mettre fin à l'atteinte à l'environnement en assurant la remise en état. Cette action administrative, proportionnée et progressive, doit faciliter une articulation avec des suites pénales à caractère répressif qui ont d'abord vocation à sanctionner les atteintes institutionnelles ou non réparables*. »

La concrétisation de plusieurs recommandations de la commission par le COP intervient après la **publication l'année dernière de la circulaire du Premier ministre du 4 novembre 2024** relative à la mise en place du contrôle unique dans les exploitations agricoles **et de la circulaire du 3 décembre 2024** sur les modalités de contrôle des installations agricoles, que la commission avait saluée. Ces deux textes constituaient un premier pas dans la prise en compte des recommandations de la commission.

La commission espère que d'autres de ses recommandations seront mises en œuvre prochainement, notamment la réalisation de l'audit pour optimiser l'organisation territoriale et renforcer les capacités d'intervention des services de l'OFB à tous les échelons territoriaux ou le renforcement de la représentation du monde rural au sein du conseil d'administration de l'établissement. Elle espère également que les réflexions lancées par le Gouvernement sur l'évolution des infractions environnementales pourront aboutir.

b) Loi n° 2025- 237 du 14 mars 2025 visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole

La loi visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole est aujourd'hui pleinement applicable. Cette initiative sénatoriale prévoyait une seule mesure prise à la fin de l'année 2025, ce dont la commission se réjouit.

La publication à la fin de l'année 2025 du **décret n° 2025-1377**[1] a rendu cette **loi**, issue d'une proposition de loi sénatoriale de Michel MASSET, **totalement applicable**, ce dont la commission se félicite.

L'article 1er de ce décret dispose que :

- le **plan national de lutte** contre le frelon asiatique est adopté par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de l'agriculture, après avis du Conseil national de la protection de la nature et du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale. Ce plan est mis à jour tous les six mois ;

- les **plans départementaux** sont adoptés par arrêté préfectoral, après avis du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel et du Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale. Ils sont mis à jour dans les six mois suivant toute modification du plan national.

[1] *Décret n° 2025-1377 du 29 décembre 2025 précisant les modalités d'adoption du plan national et des plans départementaux de lutte contre le frelon asiatique à pattes jaunes.*

Le plan national est en cours de finalisation par les services du ministère de la transition écologique et du ministère chargé de l'agriculture et l'arrêté prévu par le décret précité devrait donc être publié prochainement.

2. Secteur « Climat, Sobriété et efficacité énergétiques, Énergies renouvelables, Économie circulaire, prévention et gestion des déchets »

a) Loi n° 2023- 175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

L'application de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables demeure, à ce stade, en deçà des ambitions affichées par le Gouvernement dans un contexte marqué par l'urgence climatique et la nécessité d'accélérer la transition énergétique.

La commission regrette une mise en œuvre encore trop lente des dispositifs prévus par le législateur au regard de l'impératif de déploiement rapide des énergies renouvelables. Elle déplore également le refus de l'État de fixer un objectif de mise à disposition de terrains artificialisés destinés à l'implantation de projets d'énergies renouvelables, privant ainsi les porteurs de projets d'un levier foncier stratégique.

(1) Une mise en œuvre trop lente au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables

Plus de trois ans après sa promulgation, la loi relative à la production d'énergies renouvelables[1] affiche un taux d'application décevant de seulement **75 %** (41 mesures prises sur les 55 prévues).

Ce chiffre interpelle au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables, indispensables au futur climatique et énergétique de la France, y compris dans une trajectoire de relance ambitieuse du nucléaire.

Cette urgence avait d'ailleurs justifié des délais d'examen particulièrement resserrés et une mobilisation importante du Parlement, au premier chef de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, saisie au fond, qui avait largement amélioré et complété le texte du Gouvernement.

La commission appelle donc l'exécutif à réagir urgemment, pour donner à cette loi l'envergure qu'avait souhaité lui donner le législateur.

[1] *La procédure accélérée avait d'ailleurs été engagée par le Gouvernement le 26 septembre 2022.*

(2) La mise à disposition par l'État de surfaces pour le développement d'installations de production d'énergies renouvelables

À l'initiative de son rapporteur Didier Mandelli, la commission a adopté un amendement à l'article 36[1] prévoyant la fixation, par décret, d'un **objectif de mise à disposition de surfaces artificialisées relevant des domaines public et privé de l'État en vue du développement de procédés de production d'énergies renouvelables**. Cet objectif devait être décliné pour la période 2023-2027, ainsi qu'entre les différents ministères et opérateurs gestionnaires.

La commission déplore que le Gouvernement n'ait toujours pas pris le décret d'application prévu par cet article, rendant ainsi la mesure inopérante. Cette carence prive les porteurs de projet d'un gisement considérable de foncier artificialisé, particulièrement adapté au déploiement des énergies renouvelables.

(3) Les seuils dérogatoires applicables aux départements et aux régions d'outre-mer

L'article 40, relatif à l'installation d'ombrières intégrant un procédé de production d'énergies renouvelables sur au moins la moitié de la superficie des parcs de stationnement extérieurs, prévoyait la **fixation par décret de seuils dérogatoires applicables aux départements et régions d'outre-mer**, afin de tenir compte des spécificités propres à ces territoires.

La commission se félicite de la publication du décret du 11 août 2025[2], qui fixe ces seuils dérogatoires pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion. Cette publication permet une adaptation effective du droit aux contraintes et caractéristiques propres aux territoires ultramarins.

---

[1] *Amendement n° COM-381 de M. Didier Mandelli.*

[2] *Décret n° 2025-802 du 11 août 2025 fixant les seuils d'assujettissement à l'obligation prévue à l'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, pour les parcs de stationnement extérieurs situés dans les départements et les régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion.*

b) *Loi n° 2025- 391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes*

L'application de la loi « DDADUE » du 30 avril 2025 est, plus d'un an après sa promulgation, insatisfaisante (taux d'application de 59 %).

La commission se félicite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance relative au fonctionnement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) d'avril 2026, qui permet de rendre pleinement effectif ce dispositif crucial pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Elle appelle le Gouvernement à garantir une mise en œuvre rapide, mais aussi rigoureuse et homogène, des obligations de fournitures de données relatives aux transports multimodaux prévues par le règlement européen de 2019 dit « MMTIS ». En effet, ce préalable est important pour favoriser le développement d'outils numériques permettant le calcul d'itinéraires et la réservation de titres multimodaux, au bénéfice de l'attractivité des transports collectifs et de la simplification des mobilités quotidiennes des usagers.

(1) Une mise en œuvre encore partielle, près d'un an après la promulgation de la loi

Un an après sa promulgation, la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, dite loi « DDADUE », affiche un taux d'application encore insatisfaisant de seulement **59** %. Au total, seulement 33 mesures ont été prises sur les 56 prévues par le texte.

(2) Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) : un dispositif désormais pleinement applicable

Les articles 33 et 34 de la loi visent à permettre l'application en France du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), créé par le **règlement européen « MACF » de 2023**[1], constitue un axe central du « Pacte vert pour l'Europe », destiné à lutter contre les « *fuites de carbone* » en complétant le système d'échange de quota d'émissions de l'UE.

[1] *Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.*

Le **système d'échange de quota d'émissions**, créé par la directive « SEQE-UE » de 2003[1], est un marché du carbone mis en place par l'Union européenne pour limiter les émissions de gaz à effet de serre en attribuant des quotas aux entreprises, qui peuvent ensuite les échanger. Ce dispositif fonctionne sur le principe du « *cap and trade* » : un plafond d'émissions est fixé, et les entreprises doivent acheter des quotas[2] si elles dépassent leur allocation, incitant ainsi à la réduction des émissions.

La principale limite de cet instrument de réduction des émissions de gaz à effet de serre est le phénomène de **« *fuites de carbone* »** : le « coût » des politiques environnementales diminue la compétitivité de l'industrie européenne et conduit à une **augmentation des biens importés**, qui sont produits avec des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre plus élevés en dehors de l'UE, ce qui nuit aussi bien à l'économie européenne qu'aux efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Sur la période 2000 à 2018, le taux de « *fuite de carbone* » dans l'UE se serait établi à 20 %[3] : pour une tonne d'émission de gaz à effet de serre évitée dans l'UE, les émissions dans le reste du monde auraient augmenté de 0,2 tonne. **Ce taux de fuite risque de s'intensifier avec le rehaussement de l'ambition climatique de l'UE**.

Le mécanisme d'ajustement carbone vise donc à **pallier cet écueil** : les importateurs devront eux aussi acquérir des **certificats** – équivalents aux quotas du SEQE-UE – qui prendront en compte le « prix carbone » déjà payé dans le pays tiers, sous la forme d'un marché d'échange d'émission ou d'une taxe sur le carbone.

Le MACF est **entré en vigueur** dans sa phase définitive au **1er janvier 2026**, avec une application progressive jusqu'en 2034. Depuis cette date, les importateurs doivent déclarer annuellement leurs émissions, ce qui leur permet d'obtenir le statut de « déclarants MACF autorisés ». Ce statut est nécessaire pour pouvoir importer des marchandises couvertes par le MACF.

Les déclarants doivent ensuite **acheter des certificats**, vendus à un prix équivalent à celui des quotas du SEQE-UE. Le déclarant doit restituer chaque année un nombre de certificats équivalent aux émissions de CO_2 produites.

Les articles 33 et 34 rendent le MACF pleinement applicable en France, en **transcrivant dans le droit national les sanctions et procédures en cas de non-respect** des règles du MACF et en habilitant le Gouvernement à

---

[1] *Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.*

[2] *Un quota d'émission de gaz à effet de serre ouvre droit à émettre une tonne d'équivalent CO_2.*

[3] *Kuusi T., Björklund M., Kaitila V., Kokko K., Lehmus M., Mehling M. et M. Wang (2020), « Carbon Border Adjustment Mechanisms and Their Economic Impact on Finland and the EU », Publication of the Finnish Government's analysis, assessment and research activities.*

légiférer par ordonnance pour adapter le droit national aux textes d'application européens du MACF.

L'ordonnance prévue par l'article 34 a été prise le 29 avril 2026[1], afin d'appliquer le règlement d'exécution du 17 mars 2025[2]. **La commission se félicite de l'entrée en vigueur de cette mesure, qui permet de rendre pleinement applicable le MACF, crucial pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne**.

(3) Ouverture des données relatives à la circulation routière et aux transports : des textes d'application très attendus s'agissant des transports multimodaux

Les **articles 28 et 29** concernent la mise à disposition de données dans le domaine de la **circulation routière**, d'une part, et des **transports multimodaux**, d'autre part.

L'article 28 a créé un **article L. 1513-2 dans le code des transports**, afin de transposer la révision récente de la **directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport**, dite « directive STI », par la directive (UE) 2023/2661. La directive de 2010 avait fixé un objectif d'accessibilité de certaines données relatives aux déplacements par l'intermédiaire de points d'accès nationaux et selon un standard européen (Datex II), afin de faciliter la mise en place de systèmes de transport intelligents[3].

La mise en œuvre de cette directive a présenté des résultats contrastés compte tenu, notamment, d'une **disponibilité insuffisante** des **données** et d'un **manque d'interopérabilité entre les systèmes**. Dès lors, une directive adoptée en 2023 a **renforcé les obligations** pesant sur les États membres en définissant des catégories de données dont ils doivent garantir l'accessibilité sous un format numérique défini. Il s'agit de données **de circulation statiques et dynamiques** (conditions d'accès aux tunnels, aux ponts, limitations de vitesse, interdiction de dépassement pour les poids lourds et restriction de poids/longueur/largeur/hauteur, rues à sens unique, réglementations sur la livraison de fret, sens de la circulation sur les voies réversibles, plans de

---

[1] *Ordonnance n° 2026-326 du 29 avril 2026 portant adaptation du droit français aux textes pris pour l'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023.*

[2] *Règlement d'exécution (UE) 2025/486 de la Commission du 17 mars 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions et procédures relatives au statut de déclarant MACF autorisé.*

[3] *Aux termes de l'article L. 1513-1 du code des transports, les systèmes de transport intelligents (ou STI) sont « des dispositifs utilisant des technologies de l'informatique et des communications électroniques et mis en œuvre dans le secteur du transport routier et ses interfaces avec d'autres modes de transport pour améliorer la gestion de la circulation, **renforcer la sécurité du transport routier, accroître son efficacité en termes d'économie d'énergie et réduire ses effets sur l'environnement et permettre des utilisations plus sûres, mieux coordonnées et plus rationnelles des réseaux de transport** ».*

circulation routière, etc.), relatives à l'**état du réseau** (fermeture de routes ou de voies, travaux routiers, etc.), de **données relatives aux services d'informations et de réservation** concernant les **aires de stationnement sûres et sécurisées** pour les camions et les véhicules commerciaux ou encore de données relatives aux **événements et conditions liés à la sécurité routière** et de **données statiques relatives à la circulation multimodale** pour les services d'informations sur les déplacements multimodaux.

En conséquence, le nouvel article L. 1513-2 prévoit un principe d'accessibilité et de mise à jour des données permettant la mise à disposition de **services d'informations en temps réel sur la circulation routière et sa sécurité**, sous forme numérique, aux fins d'assurer la compatibilité, l'interopérabilité, la sécurité et la continuité de ces services. Il est applicable à plusieurs catégories d'acteurs, notamment des gestionnaires de voirie, des autorités investies du pouvoir de police, de la circulation ou encore des exploitants d'aires de stationnement. Un texte réglementaire était prévu pour préciser les modalités d'application de cet article : il a été publié en mars 2026 (décret n° 2026-11 du 24 mars 2026 relatif aux données et informations de circulation et de sécurité routières visées à l'article L. 1513-2 du code des transports et mentionnées aux articles D. 1514-1, D. 1514-2 et D. 1514-3 du code des transports).

Ce décret définit les données et informations routières visées par le dispositif, les personnes soumises aux obligations de fourniture des différentes catégories de données, ainsi que les réseaux routiers sur lesquels ces obligations s'appliquent. Le décret précise également les articles D. 1514-1, D. 1514-2 et D. 1514-3 du code des transports, pour ce qui concerne les éléments à fournir au **point d'accès national** par les constructeurs de véhicules terrestres à moteur ou leur mandataire.

En complément, **trois autres textes réglementaires**, non prévus par la loi, ont été publiés :

- un **décret n° 2026-212 du 24 mars 2026 relatif à la numérisation des données et informations de circulation et de sécurité routières** mentionnées à l'article L. 1513-2 du code des transports : il définit les détenteurs et utilisateurs de données et informations permettant la mise à disposition de services d'information en temps réel sur la circulation routière, qui doivent les rendre accessibles sous format numérique, quand l'information sous-jacente existe, en les numérisant le cas échéant[1] ;

- **deux arrêtés en date du 24 mars 2026** :

[1] *Il s'agit ainsi de transposer certaines dispositions de l'article 6* bis *de la directive 2010/40/UE dite STI, révisée en 2023, concernant la mise à disposition des informations sous-jacentes (il s'agit des « informations relevant du champ d'application de la présente directive dont il a été déterminé qu'elles sont pertinentes pour informer les usagers de la route et de STI, en particulier par les autorités routières lorsqu'elles sont responsables de telles informations ») disponibles.*

- arrêté du 24 mars 2026 définissant les données routières devant être enregistrées sous format numérique visées par l'article D. 1513-8 du code des transports, qui précise les dispositions du décret n° 2026-212 précité ;

- arrêté du 24 mars 2026 définissant les caractéristiques des données et des informations sur les infrastructures, réglementations, événements et conditions de circulation routière pour le développement de l'information routière, la prévention des accidents, l'amélioration de l'intervention en cas d'accident, la connaissance de l'infrastructure routière et du trafic routier.

L'article 28 a également créé un article L. 1513-3 dans le code des transports, confiant à l'**Autorité de régulation des transports (ART)** une **mission de contrôle** du respect, par les détenteurs et utilisateurs de données et d'informations mentionnées à l'article L. 1513-2, de leurs obligations au titre de cet article. Un décret en Conseil d'État était prévu pour préciser les conditions d'application de cet article, qui n'a pas encore été publié.

L'article 29 **vise**, quant à lui, **à adapter le code des transports à la révision du règlement (UE) 2017/1926 relatif à la mise à disposition d'informations sur les déplacements multimodaux (dit « règlement MMTIS ») survenue en 2024 afin, notamment, de créer des obligations d'ouverture pour de nouvelles catégories de données** dynamiques, statiques et observées, **avec une entrée en vigueur progressive** dans le temps. **L'article 29 a modifié le droit en vigueur pour tenir compte de ces évolutions et mettre à jour, dans le code des transports, les références au règlement de 2017**.

Deux textes réglementaires sont prévus :

- d'une part, pour **préciser les conditions d'application de l'article L. 1115-1**, selon lequel les détenteurs et utilisateurs de données permettant la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux mettent à jour et rendent accessibles et réutilisables les données statiques et historiques ainsi que certaines données dynamiques ;

- d'autre part, pour **préciser les conditions d'application de l'article L. 1115-5** selon lequel l'ART contrôle le respect par les détenteurs et utilisateurs de données de leurs obligations sur ce sujet.

Ces deux textes d'application n'ont pas encore été publiés.

La commission souligne l'importance d'une mise en œuvre non seulement rapide, mais rigoureuse et homogène, des **obligations de fourniture de données multimodales** prévues par le règlement MMTIS, afin de favoriser le développement de systèmes de transports intelligents – en particulier à travers des outils de calcul d'itinéraire – et, ainsi, de rendre les transports collectifs plus accessibles et attractifs pour les usagers.

Ces mises à disposition de données sont d'ailleurs un préalable essentiel à la mise en place de systèmes billettiques multimodaux, dont la

commission entend soutenir le développement afin de simplifier l'expérience voyageur et réduire la prédominance de la voiture. La mission d'information en cours sur la billettique dans les transports a d'ailleurs d'ores et déjà formulé des propositions concrètes en ce sens, à travers le projet de loi-cadre sur le développement des transports, et rendra ses recommandations finales fin juin 2026.

c) *Loi n° 2023- 973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte*

L'application de la loi « Industrie verte » du 23 octobre 2023 apparaît, deux ans et demi après sa promulgation, satisfaisante (taux d'application de 73 %).

La commission regrette toutefois l'absence d'adoption d'un décret d'application de l'article 29, qui vise à garantir l'exemplarité des entreprises publiques en subordonnant l'accès aux aides publiques au respect de leurs obligations de transparence en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

(1) Articles suivis par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Sur les **12 articles** délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable[1], **4 articles** prévoyaient l'intervention de textes réglementaires d'application pour un total de 11 mesures attendues. Au 31 mars 2025, 8 mesures avaient été prises, soit un **taux d'application de 73 %**.

Deux ans et demi **après sa promulgation**, l'application des articles de la loi Industrie verte suivis par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est donc dans l'ensemble **satisfaisante**.

La commission regrette toutefois **l'absence de publication du décret prévu au VII de l'article 29**, relatif à la conditionnalité du bénéfice des aides publiques à la transition écologique et énergétique à la publication d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre par les établissements publics ainsi que par les sociétés dans lesquelles l'État détient, directement ou indirectement, la majorité du capital ou des droits de vote.

Introduite en commission mixte paritaire, cette disposition visait à **garantir l'exemplarité des entreprises publiques**, en subordonnant l'accès aux aides publiques au respect de leurs obligations de transparence en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Plus de deux ans après l'adoption du texte, la commission ne peut que déplorer l'absence de mesure réglementaire d'application, qui prive de fait cette disposition de tout effet utile.

[1] *Les articles de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont les suivants : 4, 5, 6, 7, 11, 15, 16, 18, 20, 23, 29 et 30.*

d) Loi n° 2025- 188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées

L'application de la loi du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux PFAS est, un an après sa promulgation, satisfaisante.

Si les principales mesures de la loi sont maintenant entrées en vigueur, la commission regrette toutefois le report de l'entrée en vigueur de la redevance assise sur les rejets de PFAS, nécessaire pour financer la dépollution des « stocks » historiques.

(1) La loi PFAS un an après : un renforcement de la surveillance sanitaire et de premières restrictions sur les rejets

Un an après sa promulgation, la loi visant à protéger la population des risques liés aux PFAS affiche **un taux d'application satisfaisant de 83 %** (5 mesures prises sur les 6 prévues).

L'article 1er de la loi PFAS prévoit **d'interdire rapidement les PFAS** pour un certain nombre de produits directement en contact avec le public et pour lesquels des restrictions nationales ne se traduiraient pas par une hausse des importations de produits contenant des PFAS (cosmétiques, textiles), ainsi que dans les farts de ski, compte tenu des rejets directs qu'ils génèrent dans les milieux naturels.

Le **décret n° 2025-1376 du 28 décembre 2025**[1] rend cet article pleinement applicable en définissant la concentration résiduelle en substances PFAS au-delà de laquelle les interdictions s'appliquent ainsi que la liste des produits qui peuvent bénéficier d'une exemption à cette interdiction. Il prévoit une entrée en vigueur au 1er janvier 2026 ainsi qu'un délai d'écoulement des stocks de 12 mois pour les produits fabriqués avant cette date.

Le même article **renforce la surveillance de la présence des PFAS dans le milieu naturel**, en prévoyant que le contrôle sanitaire de la qualité des eaux potables inclue le contrôle de la présence de PFAS. Le **décret n° 2025-1287 du 22 décembre**[2] fixe, comme l'a prévu un amendement du rapport de Bernard Pillefer[3], la liste des substances PFAS qui doivent être recherchées dans le cadre du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine.

L'article 2 prévoit la **définition d'une trajectoire nationale de réduction progressive des rejets aqueux de PFAS par les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**, dans l'objectif de

[1] *Décret n° 2025-1376 du 28 décembre 2025 relatif à la prévention des risques résultant de l'exposition aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées.*
[2] *Décret n° 2025-1287 du 22 décembre 2025 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine.*
[3] *Amendement n° COM-31 de Bernard Pillefer.*

tendre vers la fin de ces rejets d'ici cinq ans. Le **décret n° 2025-958 du 8 septembre 2025**[1] définit, à l'échelle nationale, une trajectoire globale, sur l'ensemble des sites industriels, de réduction des rejets aqueux de substances PFAS qui tend vers la fin des rejets d'ici le 27 février 2030.

(2) Redevance PFAS : un report regrettable d'une mesure nécessaire

En plus de constituer un défi technique significatif, retirer les PFAS des milieux naturels s'avère économiquement plus coûteux que de prévenir leur rejet dans l'environnement. Il n'en demeure pas moins que **le « stock » historique devra être dépollué et que des financements doivent être identifiés à cette fin**.

L'article 4 crée ainsi une **redevance assise sur les rejets de PFAS dans l'eau par les ICPE soumises à autorisation**. Bien que son produit estimé reste relativement réduit (2,4 millions d'euros par an), elle permettra de mobiliser des ressources supplémentaires au profit de la surveillance et du traitement des eaux polluées.

La commission regrette le report de l'entrée en vigueur de la redevance, actée dans le décret actuellement mise en consultation[2] : initialement prévue pour entrer en vigueur le 1er mars 2026, la redevance ne sera finalement opérationnelle qu'au 1er septembre 2026.

[1] *Décret n° 2025-958 du 8 septembre 2025 relatif aux modalités de mise en œuvre de la trajectoire nationale de réduction progressive des rejets aqueux de substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées des installations industrielles.*

[2] *Projet de décret relatif à la redevance pour pollution de l'eau par les substances perfluoroalkylées et polyfluoralkylées et projet d'arrêté relatif aux modalités d'établissement de cette redevance.*

3. Secteur « Mobilités et infrastructures de transport, Transports collectifs, Transport aérien, Transport ferroviaire »

a) Loi n° 2023- 1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains

La loi « Serm » du 27 décembre 2023 a pour objectif de fixer un cadre nécessaire au développement des services express régionaux métropolitains, qui doivent permettre de réaliser un choc d'offre en faveur des transports collectifs autour des métropoles.

Comme l'année passée, la commission note qu'aucun arrêté reconnaissant le statut de Serm n'a été pris, désormais près de deux ans et demi après la promulgation de cette loi. Le Gouvernement a choisi de mettre en œuvre une reconnaissance du statut de Serm en deux temps, avec une phase de « labellisation » précédant l'obtention du statut par arrêté. Pour la commission, il est indispensable d'accélérer le déploiement des Serm afin de respecter l'objectif fixé par la loi : la mise en place d'au moins dix Serm, dans un délai de dix ans à compter de sa promulgation.

Cette loi fait l'objet d'une retouche législative dans le cadre du projet de loi-cadre sur les transports en instance d'examen à l'Assemblée nationale, en première lecture. L'article 11 de ce texte prévoit en effet des simplifications législatives de la gouvernance des Serm pour accélérer ce processus.

La commission s'était en outre particulièrement inquiétée du financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux Serm dont les modalités n'étaient pas établies. Elle avait donc introduit dans le texte le principe d'une conférence de financement des Serm avant le 31 juillet 2024. La Conférence Ambition France Transport, qui s'est tenue de mai à juillet 2025 a permis d'appréhender cet enjeu crucial. Ses conclusions ont vocation à être mises en œuvre par deux textes législatifs annoncés en juillet 2025 par le ministre chargé des transports, un projet de « loi-cadre » et un projet de loi de programmation. L'examen par le Parlement du projet de loi-cadre sur les transports, qui constitue le premier volet d'un diptyque législatif, a commencé, le texte ayant été adopté par le Sénat en avril 2026. Il est maintenant indispensable que la navette parlementaire se poursuive dans les meilleurs délais.

(1) Un processus d'obtention du statut de Serm plus lent à mettre en œuvre qu'anticipé

Le II de l'article 1er de la loi « Serm » fixe pour objectif la mise en place d'au moins dix services express régionaux métropolitains, dans un délai de dix ans à compter de sa promulgation.

Pour atteindre cette cible, il est indispensable que les projets reçoivent le statut de Serm, qui est conféré par arrêté du ministre chargé des transports sur la base d'une proposition conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement de ce service.

Cette proposition a lieu après la concertation entre l'État, la région, les autorités organisatrices de la mobilité, les départements et, le cas échéant, les gestionnaires d'autoroutes et de voies routières express du périmètre concerné.

Le Gouvernement a institutionnalisé cette concertation en prévoyant une phase de « labellisation » des Serm. Actuellement, près d'une trentaine de projets ont été labellisés.

L'une des raisons susceptibles de ralentir l'obtention du statut de Serm est le manque de souplesse du cadre de gouvernance locale des Serm prévu par l'article 3 de la loi « Serm ». L'article 11 du projet de loi-cadre sur le développement des transports propose donc une **refonte de la structure locale de coordination des Serm**. Plutôt que d'y inclure uniquement les maîtres d'ouvrage, il propose d'y inclure l'État, les autorités organisatrices de la mobilité, les maîtres d'ouvrage et les personnes morales participant à son financement ou à sa coordination. Le rôle de la structure locale de coordination défini par la loi Serm serait également modifié : elle aurait plutôt une **mission de gouvernance** que de coordination. C'est pourquoi cette structure veillerait au **respect du programme, du financement, des coûts et du calendrier** des **services, ouvrages, matériels et infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre du projet**.

L'article 11 du projet de loi-cadre propose également de modifier le cadre d'intervention de la Société des Grands Projets (SGP) dans les projets de Ser, précisé par les articles 4 et 7 de la loi « Serm ». Il propose notamment de confier à la SGP la **mission de contribuer au développement des Serm** en **participant** à leur **financement** ou à leur **coordination**. Ce même article propose aussi que, l**orsque l'établissement public Société des grands projets ou ses filiales participent au financement** des projets de Serm, cet établissement ou ses filiales **pourraient coordonner l'ensemble** de la réalisation des services, ouvrages, matériels et infrastructures liés au **Serm**.

Ces **dispositions** pourraient **favoriser l'obtention plus rapide du statut de Serm par différents projets**, et sont donc **bienvenues**.

(2) Le financement des Serm constitue toujours un point de vigilance majeur

L'enjeu du financement des Serm est l'une des **principales causes de la lenteur du processus d'obtention du statut de Serm**. En application de l'article 1er de la loi « Serm », la **proposition** conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement du service, préalable à l'arrêté confirmant le statut, comprend une **estimation des coûts d'investissement dans les infrastructures de transport et le matériel roulant et des futurs coûts d'exploitation** ainsi qu'une **présentation des modalités de financement envisagées**. Cette estimation peut prendre la forme d'un plan de financement des dépenses d'investissement, de fonctionnement et d'exploitation de ce service.

Or, les **modalités de financement des Serm étaient, au moment de l'adoption de la loi « Serm », un angle mort du texte**.

La commission avait en effet considéré que les annonces gouvernementales sur le financement des Serm étaient alors **limitées** et **difficilement lisibles**, les financements envisagés ne concernant que la phase d'amorçage des projets. Or, un rapport de la commission des finances consacré aux *Modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)* avait estimé le coût des investissements nécessaires à la construction des Serm entre 15 et 20 milliards d'euros pour des projets qui doivent se déployer d'ici 2042. Cette estimation a d'ailleurs depuis été revue à la hausse compte tenu du nombre élevé de projets lancés.

Comme l'avait souligné la commission, des projets aussi complexes que les Serm supposent de **donner aux acteurs concernés une visibilité suffisante sur les moyens qui leur seront consacrés**.

Plus largement, l'enjeu des Serm amenait à s'interroger sur les ressources des autorités organisatrices de mobilité, qui ne peuvent répondre, avec leurs moyens actuels, à l'augmentation prévisible des **dépenses de fonctionnement** liées aux Serm.

C'est la raison pour laquelle l'article 10 du texte, introduit à **l'initiative du Sénat**, avait prévu l'organisation d'une **conférence nationale de financement des services express régionaux métropolitains avant le 30 juin 2024**, afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour assurer un financement pérenne des dépenses d'investissement et de fonctionnement de ces services. Cette conférence avait pour rôle d'examiner, notamment, les évolutions des ressources fiscales et financières des collectivités territoriales pour assurer le fonctionnement de l'exploitation des services express régionaux métropolitains.

Le Gouvernement a choisi d'élargir les enjeux de cette conférence, dénommée « **Ambition France Transports** » au **financement de l'ensemble des mobilités**. Celle-ci s'est tenue de mai à juillet 2025 dans le cadre de quatre ateliers :

- Modèle économique des AOM et des Serm ;

- Avenir des infrastructures routières ;

- Infrastructures et services ferroviaires de voyageurs ;

- Report modal et transports de marchandises.

La conférence a dressé un **état des lieux détaillé** des **besoins d'investissement** dans les infrastructures et services de transport.

Lors de la remise du rapport de la conférence « Ambition France Transports » le 9 juillet 2025, le ministre chargé des transports, Philippe Tabarot, avait annoncé que « ***le Gouvernement portera un projet de loi-cadre au Parlement »***.

Un premier texte principiel, dont le dépôt était initialement prévu avant la fin de l'année 2025, devait définir « *un* ***cadre pour les nouveaux équilibres du système de financement des infrastructures de transports*** ». Selon le ministre, « *Ce texte portera les grandes orientations que vous avez défendues, fera l'objet d'une co-construction, en associant dès la phase de rédaction les parlementaires volontaires et au premier chef ceux qui ont participé à la conférence Ambition France Transports* ».

Ensuite, afin de tirer les conséquences d'une revue des grands projets confiée au Conseil d'orientation des infrastructures, une loi de programmation « *permettra de fixer une* ***trajectoire d'investissements précise*** *("à l'euro près") pour réussir la décarbonation des transports* ».

Le Sénat a examiné en avril 2026 le premier de ces deux textes. **Le principe d'une affectation totale aux transports des recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières** et au **financement des infrastructures de transport** a ainsi été **entériné**.

Afin d'**accélérer la mise en œuvre des projets de Serm** et de **traduire ainsi opérationnellement les principes posés par la loi « Serm »**, il est indispensable que le projet de loi-cadre soit **examiné dans les meilleurs délais par l'Assemblée nationale**.

Le Sénat se tient également prêt à examiner le **futur projet de loi de programmation des transports**, également **impératif** pour **donner les moyens aux collectivités territoriales de lancer les projets de Serm**.

4. Secteur « Aménagement du territoire, notamment accès aux soins, montagne..., Prévention des risques naturels, industriels, nucléaires, Lutte contre les pollutions, Santé-environnement. Démocratie environnementale »

a) Loi n° 2023- 580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

La loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie met en œuvre les préconisations du rapport d'information n° 856 (2021 – 2022) des rapporteurs Jean Bacci, Pascal Martin, Anne-Catherine Loisier et Olivier Rietmann intitulé « Feux de forêt et végétation : prévenir l'embrasement » adopté en août 2022.

Ce texte comprenait 62 articles, dont 49 d'application directe. Sur les 15 mesures d'application prévues par la loi, 14 ont été prises, ce qui porte le taux d'application de la loi à 94 %.

L'application des lois est aujourd'hui globalement satisfaisante. La commission demeurera néanmoins vigilante à la publication, dans les plus brefs délais, du décret permettant l'application effective des contrats de mise en valeur agricole qui constitue l'une des mesures de ce texte.

En dépit d'une mise en garde formulée à l'occasion du bilan de l'application des lois pour 2024 et 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement constate avec regret qu'une des mesures phares du texte n'a toujours pas été prise. L'effectivité de l'article 41 portant sur les contrats de mise en valeur agricole semble souffrir d'une pesanteur forte ne permettant pas l'instauration de la mesure en temps utile.

(1) Le contrat de mise en valeur agricole : un dispositif nécessaire à une appréhension globale du risque incendie

L'**article 41** visait à encourager dans le cadre d'une opération de défrichement visant à favoriser la défense de la forêt contre les incendies (DFCI), la mise en place d'un contrat de mise en valeur agricole ou pastorale, conclu avec l'autorité compétente de l'État, afin de créer une **coupure agricole** permettant d'éviter notamment les « couloirs de feu ». Cette mesure devait trouver à s'appliquer dans les territoires où un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) est en vigueur, qui sont des territoires particulièrement sensibles.

Ce dispositif, introduit par le Sénat, reprend la préconisation n° 47 formulée dans le rapport d'information sénatorial intitulé « Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement ».

Un **décret en Conseil d'État était attendu** pour préciser la nature de ce contrat de mise en valeur agricole ou pastorale, les modalités de contrôle de sa mise en œuvre ainsi que les sanctions associées en cas de non-respect.

(2) Le contrat de mise en valeur agricole : les tergiversations du Gouvernement

L'an passé déjà, la commission avait dénoncé l'inertie qui entourait la mise en œuvre effective de cet article 41. À cette occasion, le Gouvernement avait fait savoir à la commission que **le dispositif était particulièrement complexe à mettre en œuvre** et nécessitait encore des échanges nombreux avec le réseau des chambres d'agriculture, mais aussi plus généralement avec l'ensemble des professionnels concernés. Étrangement pourtant, à l'occasion de la parution du troisième plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc 3) en mars 2025, le Gouvernement avait placé au rang des « *mesures déjà engagées* » l'instauration d'un contrat de mise en valeur agricole et pastorale permettant la création de coupure agricole à vocation DFCI. **Cette affirmation était pour le moins erronée…**

Depuis lors, le discours du Gouvernement sur le dispositif a évolué et n'évoque plus directement une technicité supposée et un besoin de concertation. Il ressort en effet d'un rapport de l'Assemblée nationale du 9 février 2026[1] que le

[1] *Rapport n° 2456 de l'Assemblée nationale du 9 février 2026 relatif au débat sur le contrôle de l'application des lois, p. 328.*

ministre Laurent Panifous, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, a fait valoir les justifications suivantes :

« *Un projet de décret avait été préparé, mais, au moment de sa finalisation,* ***on s'est aperçu que l'article 41 était entaché d'incompétence négative****, puisqu'il renvoyait au pouvoir réglementaire* ***la détermination de la nature du contrat, des modalités de contrôle de son application et des sanctions associées en cas de non-respect****. Cet article était issu d'un amendement parlementaire introduit en cours de navette, ce qui explique le manque d'anticipation du ministère.* […]

En l'état, l'article 41 ne permet pas d'assurer des modalités opérationnelles garantissant l'efficacité de la coupure agricole et son entretien régulier. […] La définition uniquement contractuelle des modalités de sanction empêche toute réactivité en cas de désaccord entre les parties, car elle nécessite de saisir l'autorité judiciaire compétente, contrairement à un régime de contrôle et de sanctions administratives. […] ***Une modification législative paraît donc nécessaire*** ».

La commission rappelle que l'incompétence négative du législateur est caractérisée dès lors que ce dernier omet « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* »[1].

En l'espèce, la commission ne considère pas que la définition et la mise en œuvre d'un contrat de mise en valeur agricole **relève d'une matière prévue à l'article 34 de la Constitution**. Elle regrette cet argumentaire, dont la vocation apparaît essentiellement dilatoire afin de repousser la mise en œuvre d'un dispositif qui ne convient pas au Gouvernement. Alors que le risque incendie est nettement identifié dans le Pnacc 3 comme un phénomène amené à se densifier dans les prochaines années, la commission ne peut que regretter cet attentisme.

b) Loi n° 2024- 450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire

La loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire est quasi-intégralement applicable, les mesures d'application directe ayant notamment permis l'instauration de l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) au 1er janvier 2025 — mesure phare de ce texte.

La commission se félicite de la nette amélioration de l'application des lois pour cette année 2025 de cette réforme essentielle. Le taux d'application est passé de 33 % l'an dernier à près de 94 % au 31 mars 2026. En effet, 14 des 15 décrets prévus par le texte ont été pris.

[1] *Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Cons. 9.*

L'an passé, la commission soulignait l'effet « trompe-œil » du taux d'application de la loi, porté à seulement 33 %. Pourtant, l'objectif principal de la réforme, qui résidait dans la création au 1er janvier 2025 de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), avait été atteint en dépit de la complexité induite par la fusion de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Cette année, le Gouvernement a opportunément **porté une vive attention à rendre ce texte applicable**, ce qui s'est traduit par l'adoption de **neuf nouveaux décrets**, portant le taux d'application de la loi à 94 %. Seul un décret n'a pas encore été publié sur les quinze prévus par le texte.

La disposition qui demeure inappliquée concerne l'**article 13** de cette loi. Cet article prévoit que l'accès à certains corps de fonctionnaires de l'État peut être organisé, à titre dérogatoire pour une durée de six ans, par des recrutements réservés exceptionnels valorisant l'expérience professionnelle, au bénéfice des agents contractuels de droit public et des salariés de droit privé de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) justifiant d'au moins quatre années d'ancienneté.

Cet article revêt un intérêt indéniable pour tenir compte de certaines mises en garde du Sénat, exprimées à l'occasion de l'examen du texte. Le rapporteur pour la commission, M. Pascal Martin, avait en effet insisté sur la **nécessaire convergence des cultures d'établissement**, en veillant à ce que les compétences et savoir-faire propres à l'IRSN notamment, ne soient pas relégués au sein du nouvel établissement. Or, cet article 13 favorise le rapprochement et le maintien des connaissances et pratiques acquises.

La commission insiste donc sur la nécessité que le décret précisant la liste des corps de fonctionnaires concernés par ce recrutement dérogatoire soit rapidement publié.

V. COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE LA COMMUNICATION ET DU SPORT

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024- 2025

1. Le bilan quantitatif des lois de la session

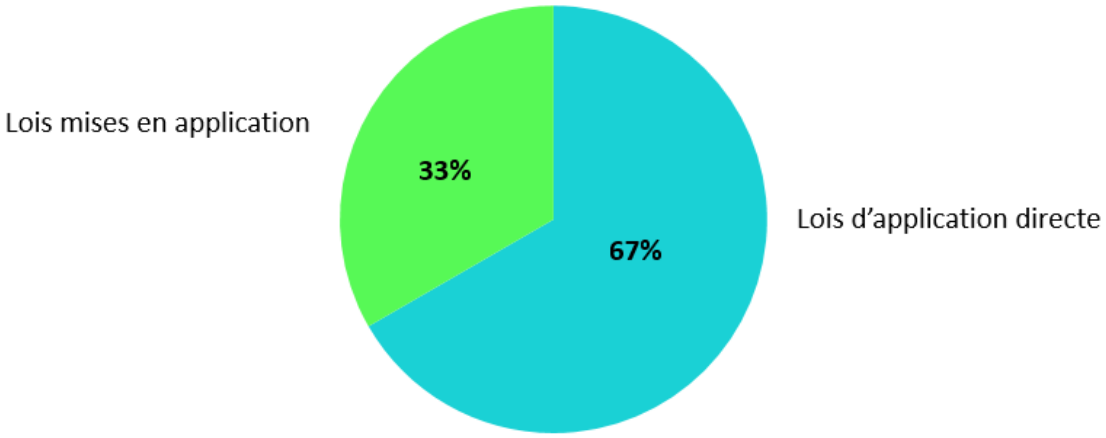
Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, 3 lois** ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2024-2025,** soit **3 de moins** que lors de la session précédente.

Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission de la culture au cours des sessions ordinaire et extraordinaire

2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
8	9	4	6	3

Sur ces 3 lois, **2 étaient d'application directe** et **1 est entièrement mise en application** au 31 mars 2025.

Répartition des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025 selon leur état d'application



Source : Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission, **6 mesures réglementaires d'application sur 6 ont été prises** au cours de la période considérée, soit un taux de 100 %, supérieur à celui de la session précédente.

État d'application des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État application
Lois directement applicables					
Loi n° 2025-644 du 16 juillet 2025 relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire	Sénat	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-486 du 2 juin 2025 relative au transfert à l'État des personnels enseignants de l'enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna	Gouvernement	Oui	0	NA	**100 %**
Lois entièrement applicables					
Loi n° 2025-732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur	Sénat	Oui	6	6	**100 %**

Source : Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport

Évolution du taux d'application des lois relevant de la commission

	Taux d'application	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises
2020-2021	83 %	42	35
2021-2022	52 %	40	21
2022-2023	60 %	5	3
2023-2024	50 %	6	3
2024-2025	100 %	6	6

Source : Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport

2. La publication des rapports d'information

a) La publication des rapports de l'article 67

Quatre rapports pris en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit sont parvenus à la

commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport au cours de l'année 2024-2025 :

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'application de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 **créant la fonction de directrice ou directeur d'école**, transmis au Sénat le 10 décembre 2024 ;

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2021-194 du 23 février 2021 **habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaire pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage**, transmis au Sénat le 16 janvier 2025 ;

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à **renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport**, transmis au Sénat le 22 janvier 2025 ;

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'application de la loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à **lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation**, transmis au Sénat le 18 juillet 2025.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Aucune des trois lois promulguées au cours de la session 2024-2025 ne prévoyait le dépôt de rapports avant le 31 mars 2026.

S'agissant des autres lois adoptées depuis le 1er octobre 2018, **deux rapports ont été publiés au 31 mars 2026 sur les neuf rapports encore attendus**. Il s'agit :

- du rapport du Gouvernement au Parlement en application de l'article 2 de la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la **restitution de restes humains appartenant aux collections publiques**, transmis au Sénat le 27 mai 2025 ;

- du rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'application de la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à **soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative**, transmis au Sénat le 8 septembre 2025.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Enseignement scolaire et enseignement supérieur

a) Loi n° 2020- 1674 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur du 24/12/2020

La loi de programmation de la recherche (LPR), dont l'examen a constitué une étape majeure pour le secteur de la recherche publique en planifiant une augmentation progressive de son budget de 5 milliards d'euros en dix ans, a été promulguée le 24 décembre 2020.

En dépit d'un retard substantiel par rapport au calendrier annoncé (achèvement du programme de publication initialement prévu pour l'automne 2021), la majorité des textes d'application a été publiée entre le quatrième trimestre 2021 et le premier semestre 2022.

La commission constate qu'un texte d'application fait toujours défaut : le décret relatif à l'application spécifique du dispositif des chaires de professeur junior (CPJ) aux personnels enseignants et hospitaliers, prévu à l'article 4 de la loi.

Selon les informations transmises par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), la mise en œuvre de cette mesure se heurte d'abord à un problème de vivier, dans la mesure où la création de chaires de professeur junior hospitalo-universitaires (CPJ-HU) nécessiterait de recruter, sur un contrat principalement de recherche, des profils scientifiques de haut niveau en étant assuré que les candidats sont déjà détenteurs d'une thèse d'exercice en médecine, odontologie ou pharmacie. En pratique, une telle population correspond aux chercheurs déjà praticiens, ce dispositif n'apporterait donc rien en termes d'attractivité. Ensuite, l'entrée en vigueur de cette mesure interrogerait le caractère biappartenant des hospitalo-universitaires, ce qui n'est pas le but recherché. En conséquence, la DGRI indique que les objectifs poursuivis par le législateur *« peuvent être atteints par d'autres voies plus efficaces encourageant les cliniciens à développer une activité de recherche, dont la plupart se déploient déjà à droit constant »*.

b) Loi n° 2025- 486 relative au transfert à l'État des personnels enseignants de l'enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna DU 02/06/2025

Depuis 1969, l'enseignement primaire à Wallis et Futuna était concédé à la mission catholique. Les enseignants du primaire sont ainsi considérés comme des agents de droit privé. Après un long conflit social, un consensus de l'ensemble des acteurs locaux s'est dégagé pour mettre un terme à ce système de concession et intégrer les enseignants dans le corps national des professeurs des écoles. C'est l'objectif de l'habilitation à légiférer par

ordonnance portée par la loi mentionnée ci-dessus. Cette loi est d'application directe.

L'ordonnance a été publiée le 12 juin 2025. Conformément aux modifications apportées par la commission lors de l'examen de ce texte, aucune condition de diplôme n'est demandée aux enseignants du premier degré de Wallis et Futuna en poste au moment de la publication de l'ordonnance pour intégrer la fonction publique. Les seuls obstacles à une intégration dans la fonction publique sont ceux prévus aux articles L. 321-1 du code de la fonction publique : conditions de nationalité, privation des droits civiques, condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions, non-respect des obligations vis-à-vis du service national ou conditions de santé incompatibles avec la fonction.

c) Loi n° 2025- 732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur

Au 31 mars 2026, les **six mesures d'application** prévues par la loi n° 2025-732 du 31 juillet 2025 *relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur*, adoptée à l'initiative du Sénat, **avaient été prises**.

(1) Une application incomplète des dispositions de l'article 2 relatives aux missions « égalité et diversité »

L'**article 2** de la loi prévoit, dans une nouvelle section du livre VII du code de l'éducation, la mise en place d'une **mission « égalité et diversité »** dans les établissements d'enseignement supérieur, la nomination en son sein d'un **référent dédié à la lutte contre l'antisémitisme et le racisme**, ainsi que la mise en place d'un **dispositif de signalement** des faits d'antisémitisme, de racisme, de discrimination, de violence et de haine ; il renvoie la définition des modalités d'application de cette section à un **décret simple**.

Ce décret a été pris le 29 décembre 2025 (décret n° 2025-1433 *relatif à la mission « égalité et diversité » dans les établissements d'enseignement supérieur*). Il prévoit les conditions d'installation, la composition et les attributions des missions égalité et diversité.

La commission relève une **dissymétrie** entre les dispositions issues de la loi et celles prévues par le décret. Alors que l'article L. 719-10 du code de l'éducation prévoit clairement, selon une disposition introduite à l'initiative du Sénat, qu' » *au sein de la mission, un référent qualifié est **exclusivement** chargé de la prévention, de la détection et du traitement des faits d'antisémitisme et de racisme* », son article D. 719-187 issu du décret se borne à prévoir que la mission « *est composée de référents chargés de la promotion de l'égalité, de la prévention, de la détection et du traitement des faits d'antisémitisme, de racisme, de discrimination, de violence et de haine* », **sans mentionner un référent dédié à la lutte contre l'antisémitisme et le racisme**.

Le décret **ne fait par ailleurs pas mention de la mise en œuvre du dispositif de signalement** des faits d'antisémitisme, de racisme, de

discrimination, de violence et de haine prévu par la loi, qui appelle pourtant plusieurs mesures d'application.

(2) Une application satisfaisante des dispositions de l'article 3 adaptant la procédure disciplinaire aux actes d'antisémitisme et de racisme

L'**article 3** de la loi prévoit l'adaptation de la **procédure disciplinaire** des établissements d'enseignement supérieur aux actes de racisme, d'antisémitisme, de violence et de discrimination, notamment en **modifiant la définition des motifs permettant d'engager des poursuites** disciplinaires et en **créant des sections disciplinaires communes** aux établissements d'une région académique, permettant le dépaysement des affaires les plus sensibles sous l'autorité d'un magistrat administratif.

Il appelait **cinq mesures d'application**, qui figurent toutes dans le décret n° 2026-36 du 29 janvier 2026 *relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*.

Celui-ci prévoit tout d'abord les **modalités d'information des personnes s'estimant lésées par les agissements d'un usager, d'un enseignant ou d'un enseignant-chercheur** poursuivi pour des faits de violence, d'antisémitisme, de racisme, de discrimination ou d'incitation à la haine, et s'étant fait connaître. Il est prévu que cette information porte sur l'attribution de l'examen des poursuites à une section disciplinaire, sur les différentes phases de la procédure engagée, sur l'issue des poursuites ainsi que sur la saisine éventuelle du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cneser) en appel.

Sont ensuite prévues les **modalités de formation des membres** des sections disciplinaires à la lutte contre l'antisémitisme, le racisme, les discriminations, les violences et la haine. Le décret prévoit que cette formation est organisée au cours de leur mandat, sous la responsabilité de l'établissement auquel il appartient.

Le décret prévoit également la composition de la **section disciplinaire commune**, dénommée « **section disciplinaire du conseil académique** », les modalités de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement. Il précise notamment que ses membres sont désignés par le recteur académique pour deux ans et par tirage au sort parmi des listes de même sexe établies pour chaque collège. Il prévoit également les cas dans lesquels un membre de la section disciplinaire doit se déporter, ainsi que les modalités de désignation, pour chaque affaire, d'un rapporteur et d'un rapporteur adjoint chargés de son instruction.

Il précise également les **mesures d'interdiction d'accès à l'enceinte et aux locaux universitaires** qui peuvent être décidées par le président ou le directeur de l'établissement à l'encontre des usagers faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, en fixant leur **durée maximale à trente jours**, et en

prévoyant qu'elles peuvent être prolongées jusqu'à la décision définitive de l'instance disciplinaire ou judiciaire saisie.

En ce qui concerne enfin les **pouvoirs d'investigation** dont dispose le président ou le directeur pour l'établissement des faits susceptibles d'être portés à la connaissance de la formation disciplinaire, le décret se borne à mentionner le recueil, au titre des pièces justificatives de la saisine de la section disciplinaire, de signalements, de témoignages ou d'éléments matériels.

2. Culture

a) Loi n° 2021 1901 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs du 30/12/2021

La proposition de loi visant à *conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs* a été déposée au Sénat par Laure Darcos le 21 décembre 2020. Elle a été examinée en commission de la culture le 2 juin 2021 sur le rapport de Céline Boulay-Espéronnier, et adoptée en séance publique le 8 juin 2021. La proposition a ensuite été examinée par l'Assemblée nationale en séance publique le 6 octobre 2021, puis adoptée sans modification au Sénat le 16 décembre 2021, après un examen suivant la procédure **de législation en commission** le 23 novembre 2021.

La loi a été promulguée le 30 décembre 2021.

En plus d'apporter diverses améliorations aux relations contractuelles entre auteurs et éditeurs et de fixer des règles sur le dépôt légal numérique, la loi insère dans notre droit une mesure emblématique, **la fixation de frais de port minimum pour l'envoi de livres**, afin de permettre aux libraires de résister face à la concurrence des plateformes exclusivement en ligne.

La loi du 30 décembre 2021 appelait à **quatre interventions réglementaires**. **Il n'en reste à ce jour plus qu'une à prendre**.

L'arrêté prévu à l'article 1er et fixant un montant minimal de tarification pour l'envoi a été publié le 4 avril 2023.

Après notification à la Commission européenne, le décret n° 2023-497 du 22 juin 2023 relatif aux modalités de communication au public du prix des offres de livres neufs et de livres d'occasion est entré en vigueur le 23 décembre 2023.

À l'article 2, le décret n° 2022-921 du 21 juin 2022 a fixé les conditions dans lesquelles les communes, leurs groupements, la collectivité de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Martin peuvent attribuer des subventions à des établissements existants ayant pour objet la vente au détail de livres neufs.

En revanche, le décret prévu à l'article 5 sur les modalités d'application du dépôt légal des contenus numériques **est toujours en cours**

de préparation, avec des échanges denses entre les différents opérateurs concernés et les administrations.

b) Loi n° 2025- 644 du 16 juillet 2025 relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire

La loi n° 2025-644 du 16 juillet 2025, adoptée à l'initiative du Sénat, prévoit la **sortie des collections du musée du Quai Branly-Jacques Chirac du tambour dit « Djidji Ayôkwê »**, saisi par les autorités françaises en Côte d'Ivoire au cours de la période coloniale, **en vue de sa restitution à la République de Côte d'Ivoire**. La remise du tambour aux autorités ivoiriennes devait intervenir dans l'année suivant la promulgation de la loi.

Cette loi d'application directe n'appelait pas de mesure d'application.

La commission, dont le déplacement en Côte d'Ivoire de septembre 2024 est à l'origine de ce texte, relève avec satisfaction que **le tambour a bien été restitué aux autorités ivoiriennes**. Après la signature, le 20 février 2026, d'un acte de transfert de propriété par les ministres de la culture française et ivoirienne, Rachida Dati et Françoise Remarck, le tambour est retourné sur le sol ivoirien le 13 mars dernier.

3. Communication

a) Loi n° 2020- 1266 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne du 19/10/2020

La proposition de loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne a été présentée le 17 décembre 2019 par Bruno Studer, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, et adoptée à l'unanimité le 12 février 2020. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a examiné le 17 juin 2020 le rapport de Jean Raymond Hugonet, et a adopté un texte légèrement modifié également à l'unanimité le 25 juin 2020. L'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte du Sénat le 6 octobre 2020.

Cette loi vise à donner un statut aux enfants dits « Youtubers ». Des parents mettent en effet en ligne sur les plateformes des vidéos souvent ludiques de leurs enfants, et peuvent en certains cas en retirer des sommes conséquentes, que ce soit par la monétisation publicitaire des contenus ou bien par le biais de partenariats avec des marques. Or s'il existe un statut spécifique pour les « enfants du spectacle », tel n'est pas le cas ici, ce qui peut inciter à des dérives préjudiciables à terme aux mineurs précocement exposés et qui ne bénéficient d'aucune garantie de pouvoir un jour percevoir les sommes encaissées par leurs tuteurs légaux.

Le rapport, prévu à l'article 7 du texte, qui prévoit la remise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (soit pour avril 2021),

d'une évaluation du renforcement de la protection des données des mineurs depuis la mise en place de la loi dite « RGPD » a finalement été remis au Parlement le 6 septembre 2023.

L'application de cette loi doit cependant faire l'objet d'une mesure réglementaire qui n'a toujours pas été prise. Il s'agit du décret en Conseil d'État prévu à l'article 3 fixant le seuil de durée cumulée ou de nombre des contenus au-dessus duquel la diffusion de l'image d'un enfant de moins de seize ans sur un service de plateforme de partage de vidéos, lorsque l'enfant en est le sujet principal, est soumise à une déclaration auprès de l'autorité compétente par les représentants légaux n'a toujours pas été publié.

b) Loi n° 2023- 566 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne du 07/07/2023

La Commission européenne, après avoir reçu notification du texte, a jugé qu'il était largement incompatible avec le droit européen, notamment le Règlement sur les services numériques (RSN). Par ailleurs, le 9 novembre 2023, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu un très important arrêt dans l'affaire « KommAustria » opposant le Gouvernement autrichien aux grandes plateformes TikTok, Meta et Google. Cet arrêt est fondamental, car la Cour y limite très fortement le pouvoir des États quant à leur faculté d'imposer au niveau national des obligations aux plateformes établies dans un autre État membre de l'Union européenne, que ce soit par des mesures générales et abstraites, mais également par des mesures individuelles.

Dès lors, il n'a pas été possible d'appliquer la loi sur la majorité numérique. En revanche, la proposition de loi visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux, adoptée par l'Assemblée nationale puis par le Sénat le 31 mars 2026, a prévu un nouveau dispositif de majorité numérique, en imposant l'interdiction aux mineurs de 15 ans et non plus aux plateformes, de manière à ce que le texte reste compatible avec le droit européen et en particulier le RSN. Ce texte a été notifié à la Commission européenne, dont la réponse est attendue afin de pouvoir mener à son terme le processus législatif.

4. Jeunesse et sport

a) Loi n° 2024- 201 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport du 08/03/2024 : une application satisfaisante

La loi, d'origine sénatoriale, n° 2024-201 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport comporte deux articles dont un prévoyant un décret d'application.

Il s'agit de l'article 2 (article L. 322-3 du code du sport) qui prévoit une interdiction d'exercice temporaire ou définitive pour les dirigeants de

club présentant un danger pour la santé des pratiquants, employant une personne frappée d'une interdiction d'exercer ou méconnaissant l'obligation d'informer le préfet du comportement à risque d'un des entraîneurs ou encadrants pour les pratiquants.

Deux décrets ont été pris pour l'application de cet article.

Le décret n° 2025-510 du 10 juin 2025 relatif aux conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA) modifie le décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives. Il a pour objet de permettre aux CDJSVA de rendre l'avis prévu par le nouvel article L. 322-3 du code du sport issu de la loi, préalablement à la décision de l'autorité administrative. Ce décret a également pour objet de simplifier la composition des CDJSVA en réduisant le nombre de collèges de représentants et en supprimant la formation spécialisée.

Le décret n° 2025-511 du 10 juin 2025 modifiant le code du sport et relatif aux compétences du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative modifie l'article D212-95 du code du sport afin de préciser que lesdits conseils départementaux sont chargés de rendre l'avis prévu à l'article 2 de la loi.

En ce qui concerne l'article 1er de ce texte qui vise à renforcer le contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs et dirigeants de clubs, l'arrêté du 18 juillet 2024 relatif à la création par le ministère chargé des sports d'une téléprocédure de déclaration des éducateurs sportifs, des accidents et incidents graves et des dépôts de documents spécifiques à certaines activités physiques et sportives prévoit un contrôle automatisé du bulletin n° 2 du casier judiciaire ainsi que du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles des éducateurs et des exploitants d'EAPS.

Les mesures d'application de la loi ont donc été prises de façon satisfaisante.

b) Loi n° 2024- 344 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative du 15/04/2024

Ce texte visant à accompagner l'engagement bénévole prévoit 4 mesures d'application, toutes prises au 31 mars 2026.

Le décret n° 2024-1152 du 4 décembre 2024 *portant application de l'article 11 de la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative* précise les modalités d'organisation du réseau d'appui à la vie associative – « guid'asso », les associations pouvant participer à ce réseau ainsi que les missions qu'elles doivent à ce titre assurer. Le fait de rejoindre ce réseau est soumis à l'autorisation du préfet qui vérifie d'une part que le service proposé est gratuit pour les bénévoles, salariés et porteurs de projet des associations, quel que soit leur domaine d'intervention, et d'autre part, que l'association souhaitant intégrer le réseau « guid'asso »

assure l'une des missions listées par le décret (orientation, information, accompagnement).

L'article 5 de la loi permet le don de jours de congé d'un commun accord entre le salarié et l'employeur. Le décret n° 2025-161 du 20 février 2025 *relatif aux modalités de mise en œuvre du don de jours de repos aux organismes mentionnés aux a et b de l'article 200 du code général des impôts* fixe le nombre maximum de jours pouvant être donné à 3 ainsi que leur valeur monétaire : celle-ci correspond à la rémunération que le salarié aurait perçue à ce titre à la date du don.

L'article 8 permet, par dérogation au monopole des établissements de crédit ou des sociétés de financement, aux associations de se prêter de l'argent entre elles. Le décret n° 2025-779 du 7 août 2025 *relatif aux prêts entre organismes sans but lucratif* fixe les modalités d'application de cet article. Cet article visait notamment à mettre fin à une limitation des prêts entre associations à 3 ans et obligatoirement à taux zéro. Ce texte réglementaire fixe à 5 ans la durée maximale du prêt. Quant au taux d'intérêt, celui-ci ne peut excéder le taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées. Ce texte précise également que ce prêt ne peut avoir pour conséquence de placer l'association emprunteuse dans une situation de dépendance financière à l'égard de l'organisme prêteur.

Enfin, l'article 9 de la loi autorise les flux de trésorerie entre les associations entretenant des relations étroites. Le décret n° 2025-780 du 7 août 2025 *relatif aux prêts entre organismes sans but lucratif* précise cette notion « d'associations entretenant des relations étroites » : les flux de trésorerie sont possibles entre associations peuvent attester d'une gouvernance en tout ou partie commune, de l'existence d'une convention commune de gestion, de l'appartenance à un même réseau d'associations ou ont recours aux mêmes statuts cadres obligatoires. Ces flux de trésorerie font l'objet d'une convention de trésorerie ainsi que d'une attestation établie par le commissaire aux comptes de chacune des associations ou lorsqu'elles n'en disposent pas par un expert-comptable. Un taux d'intérêt est applicable à condition qu'il ne dépasse pas le taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées.

VI. COMMISSION DES FINANCES

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024- 2025

Observations d'ensemble sur le bilan de l'application des lois

1. Dans la continuité des périodes de contrôle précédentes, la très grande majorité des dispositions renvoyant à une mesure d'application sont concentrées sur la loi de finances initiale (LFI) de l'année. **Pour la session 2024-2025, seule une mesure attendue ne relève pas de la LFI pour 2025.**

2. La session 2024-2025 s'inscrit à un niveau relativement bas de mesures attendues, avec 95 mesures (dont 13 mesures d'application différée), contre 172 mesures pour la session 2023-2024.

3. Le **taux de mise en application de la session est significativement meilleur** que celui des dernières années : **94 % des mesures hors celles différées ont été publiées,** contre respectivement 81 % et 75 % pour les deux sessions précédentes.

4. A contrario, **les délais moyens de publication continuent de se dégrader : seuls 42 % des mesures attendues et adoptées l'ont été dans le délai de 6 mois** prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008**. Ce taux s'élevait à 51 % en 2023-2024** et **à 74 % en 2022-2023.**

5. **Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'établissait cette année à un niveau record, avec 114 mesures en stock.** Toutefois, grâce à un **bon niveau de déstockage** sur la session, **le stock devrait – enfin – connaître un reflux, même s'il demeure insuffisant pour retrouver un niveau plus correct.** Pour rappel, le stock de mesures comptait, avant la session 2020-2021, environ 40 dispositions.

6. Enfin, si aucun des trois rapports prévus par les textes de la session 2024-2025 n'a été transmis au Parlement, leur délai de remise n'est pas encore échu. Par ailleurs, 56 rapports non remis restent en stock.

1. Le bilan quantitatif des lois de la session

Dans les domaines relevant de la commission des finances, **5 lois ont été adoptées définitivement au cours de la session ordinaire 2024-2025**, soit une de moins que lors de la session précédente.

Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (depuis 2019)

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
7	**7**	**7**	**4**	**6**	**5**

Source : commission des finances

Les cinq lois examinées par la commission et promulguées pendant la session 2024-2025 sont :

- la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024 ;

- la loi n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public ;

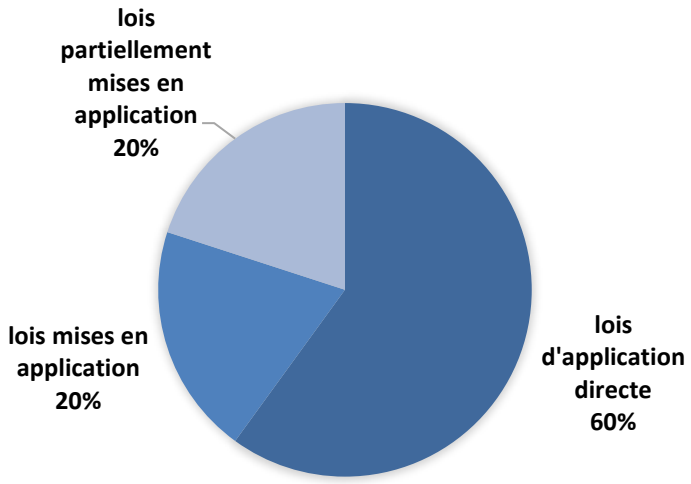
- la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

- la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 ;

- la loi n° 2025-415 du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession.

Sur ces cinq lois, trois étaient d'application directe et quatre sont entièrement mises en application au 31 mars 2026.

Répartition des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025



Source : commission des finances

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission, **95 mesures réglementaires étaient appelées, dont 13 étaient différées**. 84 ont été prises et 2 sont devenues sans objet. Par ailleurs, sur les 9 mesures restant à prendre, 4 sont différées. Ainsi, 84 mesures ont été adoptées sur 89 effectivement attendues[1], correspondant à un **taux de mise en application des lois de la session s'élevant à 94** %, contre **81** % **au cours de la session 2023-2024 et 75** % **en 2022-2023.**

[1] *Voir le 2.b. ci-dessous pour une explicitation de ces modalités.*

État d'application des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025

Loi	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises	État d'application
Lois directement applicables					
Loi n° 2024-1167 de finances de fin de gestion pour 2024	Gouvernement	oui	0	N/A	100 %
Loi n° 2024-1177 organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public	Sénat	oui	0	N/A	100 %
Loi n° 2024-1188 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances	Gouvernement	Procédure *ad hoc*	0	N/A	100 %
Loi entièrement applicable					
Loi n° 2025-415 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession	Assemblée nationale	non	1	1	100 %
Loi partiellement applicable					
Loi n° 2025-127 de finances pour 2025	Gouvernement	Procédure *ad hoc*	88	83	94 %
Total			**89**	**84**	**94 %**

Source : commission des finances

Évolution du taux d'application des lois relevant de la commission

	Taux d'application	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises
2022-2023	75 %	71	53
2023-2024	81 %	160	130
2024-2025	94 %	89	84

Source : commission des finances

2. Un bilan positif avec 94 % des textes attendus qui ont été pris pour l'application de mesures législatives votées lors de la session

a) Des mesures d'application presque exclusivement relatives à la loi de finances initiale pour 2025 et majoritairement d'origine gouvernementale

Deux des cinq lois examinées par la commission des finances et promulguées au cours de la session 2024-2025 renvoyaient à la publication d'un texte réglementaire ou d'un rapport. Il s'agit de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 et de la loi n° 2025-415 du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession, qui n'appelait qu'une unique mesure d'application.

D'initiative parlementaire, la loi visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession est désormais totalement applicable à la suite de l'adoption du décret n° 2025 813 du 13 août 2025 d'application de la loi n° 2025 415 du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession et du décret n° 2025 1363 du 26 décembre 2025 relatif au plafond des frais bancaires applicables en cas de succession présentant une complexité manifeste au sens de l'article L. 312 1- 4 1 du code monétaire et financier.

La totalité des autres mesures suivies par la commission des finances est contenue dans la loi de finances initiale pour 2025, qui demeure partiellement applicable à l'issue de la période de contrôle.

Parmi ces dernières, la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, bien que n'appelant pas directement de mesure d'application, a donné lieu à plusieurs textes réglementaires non prévus, car son article 3 autorisait le ministre chargé des finances à procéder, en 2025, à des emprunts à long, moyen et court termes.

L'analyse par origine des mesures attendues (selon que la mesure concernée est issue du texte initial, d'un amendement du Gouvernement ou d'une initiative parlementaire) révèle que **88 % des mesures attendues lors de la session proviennent de l'initiative gouvernementale, soit un nombre largement supérieur à celui de l'an dernier (67 %)**. **Seule une unique mesure trouve son origine dans une initiative de l'Assemblée nationale**, prévue par la loi visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession.

Cette situation s'explique notamment par le rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2025 par l'Assemblée nationale lors de son examen en première lecture, empêchant de fait l'intégration de toute mesure provenant de l'initiative d'un député. En revanche, 9 mesures de la loi de finances initiale adoptées et nécessitant un texte d'application étaient issues

d'une initiative sénatoriale et 2 d'une rédaction issue de la commission mixte paritaire.

Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application attendues et effectivement prises (lois de la session 2024-2025)

Texte	Attendues						Prises ou devenues sans objet						En attente	Mesures différées en sus
	Total	**Texte initial**	Gouv.	AN	Sénat	CMP	**Total**	**Texte initial**	Gouv.	AN	Sénat	CMP		
Loi n° 2025-127 LFI 2025	**88**	48	29	0	9	2	**83**	47	26	0	8	2	5	4
Loi n° 2025-415 frais bancaires sur succession	**1**	0	0	1	0	0	**1**	0	0	1	0	0	0	0
Total	**89**	**48**	**29**	**1**	**9**	**2**	**84**	**47**	**26**	**1**	**8**	**2**	**5**	**4**

Source : commission des finances

b) Un taux d'application satisfaisant pour cette session

Le taux de mises en application des lois de la session, de 94 %, est particulièrement élevé, ce qu'il convient de saluer. Quatre des cinq lois promulguées au cours de la session et relevant de la commission sont d'ailleurs entièrement applicables au 31 mars 2026. Enfin, la loi de finances initiale pour 2025 est mise en application à 94 %, un taux là encore excellent.

Suivi détaillé des mesures appelées par les lois promulguées au cours de chaque session depuis 2020

	2024-2025	**2023-2024**	**2022-2023**	**2021-2022**	**2020-2021**
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	95	172	83	135	183
Mesures prises	84	130	55	94	122
Mesures devenues sans objet	2	3	10	11	13
Mesures restant en attente	9	39	18	30	48
dont mesures différées	4	9	2	10	28
Taux de mise en application (hors mesures différées et sans objet)	**94 %**	**81 %**	**75 %**	**82 %**	**86 %**

Source : commission des finances

Modalité de comptabilisation des mesures particulières

Certaines des mesures suivies au cours de la session sont considérées comme différées ou facultatives.

Les mesures différées recouvrent trois hypothèses :

- les mesures dont la prise est conditionnée par une décision préalable de la Commission européenne ;

- les mesures pour lesquelles la loi les appelant prévoit un délai de prise supérieur à six mois, ou pour lesquelles le dispositif appelant un texte réglementaire n'entre en vigueur qu'après le 31 mars 2026 ;

- les mesures qui, bien qu'entrant dans le délai de droit commun de six mois, ont vu leur base législative modifiée avant leur adoption, sans pour autant que cette modification ait rendu la mesure sans objet.

Les mesures différées sont exclues du total des mesures attendues pour l'établissement du taux d'application de la session.

Les mesures facultatives sont des mesures pour lesquelles le Gouvernement a la faculté de prendre une mesure réglementaire, mais pour lesquelles leur absence n'empêche pour autant pas la mise en œuvre de la disposition législative. Il s'agit par exemple d'une faculté donnée au Gouvernement de renoncer à une créance par voie d'arrêté, à l'appel d'une mesure d'application existant déjà ou d'une entrée en vigueur à une date déterminée par décret ou, au plus tard, à une date fixée par la loi elle-même.

Les mesures éventuelles ne sont pas non plus incluses pour établir le taux d'application de la session.

Une mesure peut par ailleurs être à la fois différée et facultative.

Cependant, si une mesure différée ou facultative est adoptée au cours de la session, cette dernière sera alors traitée, du point de vue statistique, comme une mesure attendue non différée et rétroactivement intégrée tant au nombre des mesures en attente que des mesures prises. Cela vaut pour les mesures de la session comme pour les mesures du stock.

Les mesures devenues sans objet sont des mesures dont l'adoption n'emporte plus de conséquences pour la mise en application d'une disposition législative. Cela peut recouvrir plusieurs hypothèses, comme la suppression du texte législatif prévoyant la mesure avant son adoption ou l'adoption d'une autre mesure venant appliquer la disposition législative. Les mesures devenues sans objet ne sont pas incluses pour établir le taux d'application de la session.

Source : commission des finances

Les mesures différées non adoptées lors de la session sont à un niveau bas pour la 4e année consécutive, après une explosion de ces dernières lors de la session 2020-2021, où 28 mesures différées restaient en attente à la fin de la session, soit plus de mesures différées qu'au cours des quatre sessions qui l'ont suivie en cumulé.

Le nombre de mesures devenues sans objet au cours de la session est également stable, à un niveau faible : seules 2 mesures sur les 95[1] initialement prévues sont devenues sans objet lors de la période de contrôle.

Enfin, seules 4 mesures facultatives s'ajoutent aux 95 mesures initialement prévues, ce qui est une fois de plus, un niveau faible par rapport aux dernières sessions.

La commission des finances salue la normalisation des mesures dont elle assure le suivi, après plusieurs années où les mesures différées, devenues sans objet et facultatives s'étaient multipliées et s'étaient traduites par un stock de mesures anciennes dont le volume et la complexité n'avaient cessé de croître.

c) Moins de la moitié des mesures prises dans un délai de six mois

Les délais de publication des mesures d'application attendues pour les lois de la session 2024-2025 montrent que le Gouvernement ne parvient pas à respecter systématiquement l'objectif d'adoption des mesures réglementaires dans les 6 mois suivant la promulgation, délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008**.**

En effet, le taux d'adoption sous six mois, de 42 % sur la session actuelle, est en forte baisse. Il est ainsi inférieur de 10 points au taux de la session 2023-2024 et de 30 points au taux de la session 2022-2023.

Délais de parution des mesures prises, hors mesures différées, en application des lois adoptées définitivement au cours de la période de référence

	2024-2025		***2023-20 24[1]***		***2022-20 23[2]***	
Nombre de mesures prises dans un délai :		*Soit*		*Soit*		*Soit*
- inférieur ou égal à 1 mois	*12*	42 %	*16*	51 %	16	74 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	*3*		*7*		5	
- de plus de 3 mois à 6 mois	*20*		*32*		18	
- de plus de 6 mois à 1 an	43	51 %	46	43 %	13	24 %
- de plus d'1 an	6	7 %	6	6 %	1	2 %
Total	**84**	**100 %**	**107**	**100 %**	**53**	**100 %**

(1) Lors de l'établissement du rapport sur l'application des lois de la session 2023-2024, la commission des finances ne réintégrait pas rétroactivement les mesures différées adoptées lors de la période de contrôle pour le calcul des délais de parution moyens, ce qui explique le nombre de mesures adoptées apparentes moins important que le nombre de mesures adoptées au total lors de la session.

(2) Idem.

Source : commission des finances

[1] *Nombre incluant les mesures différées et celles devenues entre-temps sans objet.*

d) Le taux global d'application des lois relevant de la commission depuis 2013 : un stock de plus en plus important, mais amorçant enfin un mouvement de recul

Aux lois et mesures de la session 2024-2025 s'ajoutent les lois et mesures non encore entièrement appliquées des sessions antérieures relevant du champ de compétence de la commission des finances.

(1) Un stock de 24 lois non encore totalement appliquées

Ce « stock » contient 24 lois, dont 19 attendent encore au moins un arrêté ou un décret[1]**.** La plus ancienne est la loi **n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires**[2]**, pour laquelle trois arrêtés restent attendus**. Au total, ce sont 114 mesures réglementaires appelées par ces 19 lois qui étaient toujours en attente d'application au début de la session 2024-2025.

Au cours de la session, les lois n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 sont sorties du stock, leurs dernières mesures d'application étant devenues sans objet.

La loi de finances initiale pour 2025, non intégralement appliquée, intégrera le stock en vue de la prochaine session d'application des lois.

(2) Un stock de mesures ayant dépassé la barre symbolique des 100 mesures encore en attente, mais qui amorce enfin un mouvement de recul

La multiplication des mesures différées et facultatives n'a pas eu d'impact sur le taux d'application de chacune des sessions précédentes, car elles n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des taux d'application (elles n'ont, par hypothèse, pas vocation à être adoptées lors de la période de contrôle considérée). En revanche, ces mesures différées et facultatives viennent ensuite naturellement nourrir et complexifier le stock des mesures anciennes suivies par la commission des finances, entraînant une forme d'effet boule de neige.

Le stock de mesures prévues par des lois antérieures, qui était inférieur à 40 mesures avant 2020, s'élevait ainsi à 114 pour cette session (dont 16 mesures facultatives). Ce nombre est par ailleurs en hausse par rapport aux sessions précédentes : 84 mesures étaient en attente pour les sessions 2023-2024 et 2022-2023.

Sur ces 114 mesures, 30 ont été prises et 16 sont devenues sans objet. 68 mesures restent ainsi dans le stock en vue de la prochaine session. Les 9 mesures en attente et 4 mesures facultatives de la session n'ayant pas fait l'objet d'une mesure d'application doivent intégrer le stock en vue de la

---

[1] *Les 5 autres prévoient au moins un rapport.*

[2] *Il s'agit de la plus ancienne loi dont l'intégralité des mesures prévues n'est pas appliquée ou devenue sans objet depuis le début du suivi de l'application des lois par la commission des finances.*

prochaine session, le portant donc à 81 mesures. **Il convient de saluer l'amorce d'une diminution du stock, même si celui-ci reste élevé**.

En tout état de cause, et comme cela a été souligné à plusieurs reprises lors des précédents bilans d'application des lois, il semble difficilement compatible avec l'objectif à valeur constitutionnelle de lisibilité et de clarté de la loi **de laisser durablement en vigueur des dispositions appelant une mesure réglementaire qui ne verra sans doute jamais le jour**.

Comparaison par origine des mesures d'application attendues et finalement prises[1] (stock des lois antérieures au 1er octobre 2024)

Lois	Mesures attendues depuis le dernier bilan						Mesures prises ou devenues sans objet au cours de la session 2024-2025						*Mesures encore en attente*
	Total	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	**Total**	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	
2013-1279 LFR pour 2013	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2013-672 régulation des activités bancaires	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
2016-1918 LFR pour 2016	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2017-1837 - LFI 2018	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2018-898 loi Fraude	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2018-1317 LFI 2019	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0
2019-1479 LFI 2020	10	8	1	1	0	0	2	1	0	1	0	0	8
2019-486 Loi PACTE	5	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	5
2020-1508 DDADUE	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2020-1721 LFI 2021	6	0	5	0	1	0	1	0	0	0	1	0	5
2021-1836 modernisation FIPU	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
2021-1900 LFI 2022	11	5	5	1	0	0	5	4	1	0	0	0	6
2022-1157 LFR 2022	6	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	6
2022-1726 LFI 2023	6	2	0	4	0	0	2	2	0	0	0	0	4
2023-610 Douane	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
2023-1195 programmation finances publiques 2023-2027	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
2023-1322 LFI 2024	41	11	17	7	6	0	23	10	6	4	3	0	18
2024-330 PPL EDF	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2024-537 Financement et attractivité de la France	12	5	1	0	5	1	11	5	1	0	5	0	1
Total	**114**	**41**	**33**	**25**	**13**	**2**	**46**	**22**	**8**	**6**	**10**	**0**	**68**

(1) Intègre les mesures facultatives.

Source : commission des finances

3. Un nombre réduit de rapports attendus et dont le délai de remise n'est pas échu au 31 mars 2026

a) La publication des rapports de l'article 67

Les rapports portant sur les deux lois relevant de la commission des finances appelant au moins une mesure d'application ont bien été remis, bien que le délai de six mois ait été légèrement dépassé dans les deux cas.

Il s'agit du rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2025-415 du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession, reçu le 8 décembre 2025, et du rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 reçu le 5 septembre 2025.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

3 rapports étaient attendus pour la session 2024-2025, un nombre particulièrement faible, alors qu'une dizaine de rapports l'étaient lors des sessions 2023-2024 et 2022-2023. Aucun de ces 3 rapports n'a été remis. Néanmoins, deux d'entre eux prévoyaient explicitement un délai de remise allant jusqu'au 30 septembre 2026. Quant au dernier, il doit présenter les conséquences d'un dispositif dont le décret d'application a été pris le 26 décembre 2025.

Ainsi, la non-remise de ces rapports avant le 31 mars 2026 n'est pas sujette à critique.

Deux de ces rapports sont prévus par la loi de finances initiale pour 2025, qui prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 septembre 2026, un rapport :

- évaluant le dispositif d'exonération de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) des dons de sommes d'argent consentis dans le cadre familial, à la condition que ces sommes soient affectées par le donataire à l'acquisition ou à la construction de sa résidence principale ou à des travaux de rénovation énergétique effectués dans son habitation principale prévu à l'article 71 ;

- dressant le bilan du dispositif d'activité partielle de longue durée de rebond prévu à l'article 193.

Le dernier rapport est prévu à l'article 3 de la loi du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession, qui prévoit qu'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les effets de la loi sur l'évolution des frais appliqués dans le cadre des opérations liées à la clôture des comptes et des produits d'épargne du défunt ainsi que le

nombre de personnes bénéficiant de la gratuité de ces frais soit remis dans un délai d'un an à compter de la publication du décret prévu à l'article 1er de cette loi, qui, comme indiqué ci-dessus, a été pris le 26 décembre 2025.

Origine des dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport pour la session 2022-2023

Texte	Rapports attendus					Rapports remis ou devenus sans objet					En attente
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	
2025-127 LFI 2025	**2**	0	0	0	2	**0**	0	0	0	0	**2**
2025-415 frais bancaires de succession	**1**	0	0	1	0	**0**	0	0	0	0	**1**
Total	**3**	**0**	**0**	**1**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**

Source : commission des finances

Pour mémoire, concernant le stock, **56 rapports appelés par une loi promulguée avant le 1er octobre 2024 n'avaient pas encore été remis** au début de la période de contrôle (contre 51 lors de la session précédente). Ce **stock de rapports non transmis a évolué de façon très importante par rapport à la session 2019-2020**, où seuls 14 rapports étaient concernés.

Sur ces 56 rapports, **1 a été remis et 3 sont devenus sans objet au cours de la session 2024-2025.**

B. PRINCIPALES REMARQUES SUR LE SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS POSTÉRIEURES À 2019

Comme indiqué dans la partie précédente, les mesures suivies par la commission des finances sont principalement issues des lois de finances initiales, lesquelles sont adoptées chaque année et peuvent aborder des sujets très variés, tant en matière de fiscalité que de dépense publique.

Le suivi qualitatif des mesures restant à prendre depuis la session 2018-2019 est présenté par thème.

1. Les mesures liées à la fiscalité énergétique et à l'environnement

a) La loi de finances pour 2025 a prévu une série de dispositions substantielles en matière de fiscalité énergétique

Quatre articles de la loi de finances pour 2025 contiennent des dispositions substantielles en matière de fiscalité énergétique et nécessitaient notamment d'importantes mesures d'application réglementaires :

- **l'article 17** prévoit l'instauration du **versement nucléaire universel** (VNU) en substitution de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) ;

- **l'article 18** réforme la **fiscalité des installations nucléaires** ;

- **l'article 19** crée un nouveau **mécanisme de capacité** visant à garantir la stabilité du système électrique ;

- **l'article 20** contient une série d'ajustements relatifs à la **fiscalité de l'électricité, des carburants et des combustibles**.

(1) Des dispositions à la portée significative en matière de fiscalité énergétique

(a) L'instauration du versement nucléaire universel (VNU) par l'article 17

L'article 17 prévoit qu'en 2026, à l'expiration du dispositif d'Arenh, soit créé un mécanisme dit de « *partage avec les consommateurs des revenus du nucléaire historique* ».

Cette réforme structurelle du fonctionnement du marché de l'électricité en France et de son système de régulation s'est traduite par la création d'un nouveau dispositif composé de deux volets :

- **un premier volet fiscal, la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité**, a vocation, en cas de crise des prix de l'énergie, à prélever une part des revenus tirés par EDF de son parc nucléaire selon certains seuils et en fonction du prix auquel la société aura pu vendre son électricité sur les marchés de gros ;

- **un deuxième volet de redistribution** des sommes collectées, le **versement nucléaire universel** (VNU), devra permettre, *via* les fournisseurs d'électricité, de répercuter intégralement aux consommateurs le produit de la taxe.

(b) La réforme de la fiscalité du nucléaire par l'article 18

L'article 18 de la loi de finances pour 2025 a prévu **une codification et une réorganisation complète de la fiscalité applicable aux installations nucléaires de base (INB)**.

Cet article codifie et rassemble les différentes impositions sur les INB en **deux taxes** : d'une part, **la taxe sur les INB relevant du secteur énergétique et assimilées ;** d'autre part, **la taxe sur les INB concourant à la gestion des substances radioactives**. Suivant une structure commune, ces deux taxes sont constituées d'un **tarif de base**, auquel sont appliqués **un ou plusieurs tarifs complémentaires**, qui sont affectés à une autre personne que l'État.

Cette réorganisation de la fiscalité du nucléaire permet également une **adaptation aux nouveaux enjeux de la filière, tels que le développement du projet « Cigéo » (centre industriel de stockage géologique)**.

(c) Un nouveau mécanisme de capacité créé par l'article 19

L'article 19 de la loi de finances pour 2025 a prévu la mise en place d'un **nouveau mécanisme de capacité du réseau électrique**. Ce nouveau mécanisme, centralisé par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité RTE, est financé par une nouvelle taxe de répartition des coûts du mécanisme de capacité acquittée par les fournisseurs d'électricité, en proportion de la consommation de leurs clients pendant les périodes de tension qui s'exercent sur le système électrique.

Comme son prédécesseur, ce mécanisme doit assurer la viabilité économique de moyens de production, de stockage d'électricité ou d'effacement de consommations, indispensables pour garantir la sécurité d'approvisionnement électrique du pays.

(d) Des révisions portant sur la fiscalité de l'électricité, des carburants et des combustibles portées par l'article 20

L'article 20 comporte une série de révisions relatives à la fiscalité de l'électricité, des carburants et des combustibles dont deux nécessitaient des mesures réglementaires d'application pour pouvoir être mises en œuvre :

- la transformation du dispositif de soutien à la production d'électricité et de péréquation tarifaire au profit des zones non interconnectées (ZNI), qui était alors porté par des crédits budgétaires, en un mécanisme de nature fiscale intégré aux tarifs d'accise appliqués aux consommations d'énergies utilisées pour le chauffage (électricité et combustibles fossiles) ;

- une réforme de la fiscalité des carburants spécifique à la Corse.

(2) Les textes réglementaires d'application prévus par la loi ont été pris par le Gouvernement

(a) Les textes d'application du versement nucléaire universel (VNU)

Les modalités d'application du volet fiscal du nouveau mécanisme de « partage avec les consommateurs des revenus du nucléaire historique » ont été déterminées par **le décret n° 2026-75 du 11 février 2026** relatif à la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité et **l'arrêté du 11 février 2026** relatif à la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi de finances pour 2025.

Les tarifs dits de taxation et d'écrêtement de la nouvelle taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité ont notamment été fixés par l'arrêté du 11 février 2026, conformément à un accord passé entre EDF et l'État en novembre 2023, à respectivement **78 euros par mégawattheure (MWh) et 110 euros par MWh**. Conformément aux dispositions de l'article 17, au-dessus de ces seuils, les revenus tirés par EDF

de son parc nucléaire seraient prélevés à hauteur de respectivement 50 % et 90 %.

Deux autres textes réglementaires[1], prévus par les dispositions de l'article 17, ont précisé les méthodes de calcul des coûts de production du parc nucléaire d'EDF ainsi que la détermination de ses revenus entrant dans le champ de la nouvelle taxe à travers la tenue par l'exploitant d'une comptabilité appropriée.

Les modalités d'application prévues par l'article 17 de la loi de finances pour 2025 du volet redistribution du mécanisme, à savoir **le versement nucléaire universel** (VNU), ont été traduites par les deux textes suivants :

- **le décret n° 2026-55 du 4 février 2026** relatif au versement nucléaire universel ;

- **l'arrêté du 4 février 2026** relatif à la mention du versement nucléaire universel sur les factures d'électricité ;

Certaines des mesures prévues par le décret du 4 février 2026 interrogent (voir *infra*).

Conformément également aux dispositions de l'article 17, **l'arrêté du 27 mars 2026** fixant le tarif unitaire de minoration applicable au titre du dispositif de versement nucléaire universel pour l'année 2026 **a quant à lui constaté que**, compte tenu des revenus prévisionnels d'EDF[2], **le mécanisme ne trouverait pas à s'appliquer au titre de l'année 2026**. Cet arrêté a ainsi fixé à 0 euro par MWh la minoration des factures d'électricité résultant en 2026 du dispositif de VNU.

Alors que **le nouveau dispositif était susceptible d'entrer en vigueur dès janvier 2026**, et même si les prévisions d'évolution des prix sur les marchés de l'électricité rendaient cette hypothèse extrêmement improbable, **il ne peut être que constaté que le Gouvernement a pris tardivement ces textes** d'application. Cette situation **témoigne de l'impréparation qui a caractérisé la conception de ce mécanisme pourtant structurel** et aux enjeux sensibles en termes de protection des consommateurs en cas de nouvelle crise des prix de l'électricité.

---

[1] *Le décret n° 2025-1302 du 24 décembre 2025 relatif à la méthode d'évaluation des coûts encourus pour la réalisation des centrales électronucléaires autres qu'historiques mentionnées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie et le décret n° 2025-909 du 5 septembre 2025 relatif à la comptabilité appropriée des transactions de vente et d'achat d'électricité de l'exploitant des centrales électronucléaires historiques.*

[2] *Pour 2026 les revenus d'EDF issus de son parc nucléaire ont été estimés de façon prévisionnelle à 66 euros par MWh, soit un niveau nettement inférieur au seuil de taxation de 78 euros par MWh.*

(b) Les textes d'application de la réforme de la fiscalité sur les installations nucléaires de base (INB)

Trois textes réglementaires publiés en septembre et décembre 2025 ont porté l'application de la réforme de la fiscalité sur les INB prévue à l'article 18 de la loi de finances pour 2025.

S'agissant de la **taxe sur les INB relevant du secteur énergétique et assimilées**, **les paramètres de différenciation des tarifs de base et complémentaires**, conçus pour être **représentatifs de la capacité de production de l'installation**, **ont été déterminés par le décret n° 2025-944 du 8 septembre 2025**[1], selon les modalités suivantes :

- pour les réacteurs nucléaires, le paramètre pris en considération est la **puissance thermique installée** ;

- pour les installations de retraitement du combustible nucléaire usé, le paramètre pris en compte est la **capacité annuelle de traitement** ;

- pour les installations de fabrication de combustibles nucléaires, le paramètre retenu est la **capacité annuelle de fabrication** ;

- enfin, pour les installations de séparation des isotopes des combustibles nucléaires, le paramètre considéré est la **capacité annuelle de séparation des isotopes**.

De même, concernant la **taxe sur les INB concourant à la gestion des substances radioactives**, **les paramètres de différenciation du tarif de base**, conçus pour être **représentatifs de la capacité de traitement, d'entreposage ou de stockage de l'installation**, **ont également été précisés par le décret du 8 septembre 2025** :

- pour les installations de traitement d'effluents liquides radioactifs ou de déchets solides radioactifs autres que les combustibles nucléaires usés, le paramètre retenu est la **capacité annuelle de traitement** ;

- pour les autres installations d'entreposage de substances radioactives, le paramètre considéré est la **capacité d'entreposage** ;

- enfin, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, le paramètre utilisé est la **capacité de stockage autorisée**.

La **fixation des tarifs de base des deux taxes**, **ainsi que des tarifs complémentaires de recherche et de conception de la taxe sur les INB relevant du secteur énergétique et assimilées**, a été effectuée par un **arrêté**

[1] *Décret n° 2025-944 du 8 septembre 2025 relatif à la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées et à la taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives.*

du 8 septembre 2025[1]. Ce texte a également précisé les échéances de constatation et de paiement des deux taxes.

Enfin, le **décret n° 2025-1301 du 24 décembre 2025**[2] a déterminé la **répartition du produit du tarif complémentaire d'accompagnement de la taxe sur les INB relevant du secteur énergétique et assimilées**, entre les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sur les territoires desquels est situé tout ou partie du périmètre du laboratoire souterrain de Bure.

(c) Suite à l'accord de la Commission européenne, le nouveau mécanisme de capacité est entré en vigueur en mars dernier

Après l'accord donné par la Commission européenne, et comme le prévoyait la disposition finale de l'article 19 de la loi de finances pour 2025, **le décret n° 2026-177 du 11 mars 2026**[3] **a prévu l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme de capacité**.

Les mesures réglementaires d'application du mécanisme prévues par la loi avaient, quant à elles, été déterminées par deux textes :

- le décret n° 2025-1441 du 31 décembre 2025 relatif au mécanisme de capacité institué pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité ;

- l'arrêté du 18 mars 2026 fixant les règles du mécanisme de capacité français.

(d) La fiscalisation du financement de la péréquation tarifaire de l'énergie au bénéfice des ZNI a été mise en œuvre tandis que la révision de la fiscalité spécifique aux carburants en Corse reste conditionnée à l'autorisation de la Commission européenne

Deux textes réglementaires publiés au cours de l'été 2025[4] **ont permis de mettre en œuvre la réforme du financement du dispositif de péréquation tarifaire de l'énergie au bénéfice des ZNI**.

L'article 20 de la loi de finances pour 2025 a également prévu, après autorisation de l'Union européenne, la création d'un nouveau mécanisme de **minoration des tarifs d'accise appliqués aux essences et aux gazoles en**

---

[1] *Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées et à la taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives.*

[2] *Décret n° 2025-1301 du 24 décembre 2025 fixant la répartition du produit du tarif d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées.*

[3] *Relatif à l'entrée en vigueur du mécanisme de capacité.*

[4] *L'arrêté du 24 juillet 2025 actualisant l'arrêté du 13 décembre 2022 constatant divers tarifs et seuils de régime d'impositions relatifs à certaines impositions sur les biens et services ainsi que le décret n° 2025-577 du 25 juin 2025 modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative à l'évaluation et aux modalités de compensation et de recouvrement des charges de service public de l'énergie et mettant en œuvre la réforme de financement de la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées.*

Corse qui viendrait se substituer au taux réduit de TVA à 13 % appliqué aujourd'hui aux produits pétroliers livrés en Corse.

Les dispositions de cet article 20 prévoient ainsi que, par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'énergie, ces tarifs pourraient être minorés :

- pour les essences, à hauteur d'un montant compris entre 11 euros et 15 euros par MWh ;

- pour les gazoles, à hauteur d'un montant compris entre 9 euros et 12 euros par MWh.

Ces minorations doivent être déterminées en fonction des surcoûts liés à l'approvisionnement de ces produits sur le territoire de la Corse.

Ces dispositions ne pourront s'appliquer que lorsque la France aura obtenu de la part de la Commission européenne l'autorisation d'appliquer ce dispositif au titre de l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003.

(3) Les conditions de mise en œuvre du versement nucléaire universel prévues par le Gouvernement suscitent certaines interrogations

Alors qu'il devait être pris avant la fin de l'année 2025, le dispositif entrant formellement en vigueur le 1er janvier 2026, **le décret précisant les conditions de mises en œuvre du VNU[1] n'a finalement été publié que tardivement, le 4 février** dernier.

En outre, **les choix faits par le Gouvernement** dans ce texte d'application **ne vont pas sans poser certaines questions**. En effet, le décret prévoit que **la minoration des factures d'électricité** dans le cadre du dispositif de VNU **ne s'applique par principe qu'entre le 1er avril et le 31 octobre** de l'année. Autrement dit **en cas de crise des prix de l'énergie, pendant les mois d'hiver au cours desquels les consommations d'énergie sont les plus fortes, les consommateurs seraient exposés à des prix de l'électricité potentiellement extrêmement élevés** sans qu'aucun dispositif ne permette d'en atténuer le caractère insoutenable.

Cette mesure, qui n'a en pratique vocation à ne bénéficier qu'aux seules industries et entreprises qui auront les moyens de déplacer leurs consommations des mois d'hiver vers le reste de l'année, apparaît pour le moins **contestable tant elle est n'a pas d'impact sur la situation de la majorité des consommateurs qui seront alors exposés à des prix de l'électricité très élevés pendant la période hivernale en cas de crise**.

[1] *Décret n° 2026-55 du 4 février 2026 relatif au versement nucléaire universel.*

b) Également prévue par la loi de finances pour 2025, la prise en charge du retrait-gonflement des argiles (RGA) par le fonds Barnier n'a pas pu être assurée en 2025, en raison de l'adoption tardive des textes d'application

(1) À l'initiative de la commission des finances, la loi de finances pour 2025 a institué une dotation budgétaire de 50 millions d'euros pour la prise en charge, à titre expérimental, du RGA par le fonds Barnier

Par un **amendement** aux crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »[1], **déposé par Mme Christine Lavarde au nom de la commission des finances**, **50 millions d'euros ont été ouverts** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) **pour créer une nouvelle action 15 « Prévention du risque retrait-gonflement des argiles »**, ainsi que des mesures de prévention face au recul du trait de côte, **au sein du programme 181 « Prévention des risques »**. Le programme 181 porte la dotation du **fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**, codifié à l'article L. 561-3 du code de l'environnement, **communément nommé « fonds Barnier »**.

Cette mesure, conservée dans le texte final de la loi de finances pour 2025 issu des conclusions de la commission mixte paritaire, s'inscrivait dans la suite des **travaux de la commission des finances du Sénat sur cette problématique**. En effet, dans un **rapport du 15 février 2023**[2], Mme Christine Lavarde avait mis en avant le **poids croissant du RGA au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**, appelé à augmenter fortement dans les prochaines décennies.

D'après les projections de France Assureurs, les indemnités versées au titre de la sécheresse devraient en effet avoisiner **43 milliards d'euros entre 2020 et 2050, contre 13,8 milliards d'euros au cours des trente dernières années**. Alors qu'**environ 50 % des maisons individuelles en France sont situées dans une zone d'exposition à ce risque**, le rapport recommandait notamment de **mobiliser le fonds Barnier pour financer des expérimentations sur les techniques de prévention portant sur l'environnement du bâti les plus abouties, en vue de leur éventuelle généralisation**.

---

[1] *Amendement n° II-26 rect.*

[2] *Rapport d'information n° 354 (2022-2023) du 15 février 2023 de Mme Christine Lavarde fait au nom de la commission des finances sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti.*

(2) Alors que les textes réglementaires d'application ont été pris tardivement, empêchant la mise en œuvre de cette mesure en 2025, un nouvel arrêté devrait être pris prochainement pour sécuriser la consommation des crédits pour 2026

Bien que la loi de finances pour 2025 ait été promulguée le 14 février, **les textes réglementaires** correspondant à la prise en charge du RGA par le fonds Barnier **n'ont été pris que le 6 septembre**[1] :

- d'une part, **le décret n° 2025-920**[2] ;

- d'autre part, **l'arrêté pris pour l'application du décret précité**[3], qui prévoit une mise en œuvre de l'expérimentation dans onze départements[4].

Dans ces conditions, **aucun crédit n'a été dépensé en 2025 au titre de l'action 15 « Prévention du risque retrait-gonflement des argiles » du programme 181 « Prévention des risques »**.

Interrogé en audition de la commission des finances[5], le ministre de l'action et des comptes publics, M. David Amiel, a admis que « ***les choses n'ont que trop traîné*** », **l'expérimentation n'ayant ainsi été lancée qu'en octobre**. Le ministre a indiqué à cette occasion son **intention de prendre un nouvel arrêté** « ***pour élargir le périmètre de l'expérimentation, ce qui permettra de sécuriser la consommation des crédits pour l'exercice en cours*** ».

c) Une conditionnalité environnementale du tarif réduit d'accise sur l'électricité pour les data centers encore inaboutie : l'impératif de donner une visibilité suffisante aux acteurs concernés

(1) À l'initiative du Gouvernement, l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2022 a conditionné le bénéfice du tarif réduit d'accise sur l'électricité pour les data centers à des exigences de performance environnementale

Le **12° du VI de l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2022** a porté des **corrections matérielles à l'article L. 312-70 du code des impositions sur les biens et services (CIBS)**, relatif au **tarif réduit de l'accise,** pour la fraction qui excède un gigawattheure sur une année civile, **sur l'électricité consommée pour les besoins des infrastructures immobilières**

---

[1] *Le jour même de la censure du Gouvernement de M. François Bayrou par l'Assemblée nationale.*

[2] *Décret n° 2025-920 du 6 septembre 2025 relatif à la mise en place, à titre expérimental, d'une aide pour la prévention des désordres dans les constructions liés au phénomène de retrait gonflement des sols argileux.*

[3] *Arrêté du 6 septembre 2025 pris pour l'application du décret n° 2025-920 du 6 septembre 2025 précisant les critères d'éligibilité des bâtiments et des propriétaires à l'aide mise en place, à titre expérimental, pour la prévention des désordres dans les constructions liés au phénomène de retrait gonflement des sols argileux.*

[4] *L'Allier, les Alpes-de-Haute-Provence, la Dordogne, le Gers, l'Indre, le Lot-et-Garonne, la Meurthe-et-Moselle, le Nord, le Puy-de-Dôme, le Tarn et le Tarn-et-Garonne.*

[5] *Audition du 29 avril 2026.*

consacrées au stockage physique, au traitement, au transport et à la diffusion de données numériques (« data centers »).

Cet article a introduit **deux conditions supplémentaires en matière de performance environnementale** pour bénéficier du tarif réduit de l'accise sur l'électricité :

- d'une part, **la chaleur fatale générée doit être valorisée au sein d'un réseau de chaleur ou de froid ; à défaut, l'installation doit respecter un indicateur chiffré sur un horizon pluriannuel** en matière d'efficacité dans l'utilisation de la puissance ;

- d'autre part, **l'eau utilisée à des fins de refroidissement doit être limitée selon un indicateur chiffré sur un horizon pluriannuel**.

Les deux indicateurs chiffrés précités devaient être déterminés par décret.

Le **a) du 7° du I de l'article 21 de la loi de finances initiale pour 2025** a complété la rédaction de la **condition relative à l'indicateur chiffré en matière d'efficacité dans l'utilisation de la puissance**, en précisant que cet indicateur devait être **déterminé en fonction de l'espace occupé par les équipements informatiques et, le cas échéant, de leur utilisation**.

Le **III de l'article 21 de la loi de finances initiale pour 2025** prévoyait que **ces dispositions de l'article L. 312-70 du CIBS devaient, en principe, entrer en vigueur le 1er mars 2025**.

(2) Alors que les mesures réglementaires n'ont pas été prises, les travaux techniques se poursuivent afin d'aboutir à une solution dans un avenir proche

À ce jour, les mesures réglementaires précisant les deux indicateurs chiffrés prévues par l'article L. 312-70 du CIBS n'ont pas été prises.

Interrogée par la commission des finances, la direction de la législation fiscale (DLF) a confirmé que, dans l'attente de ces mesures réglementaires, « ***la conditionnalité du tarif réduit, postérieure à la création de ce tarif, n'est pas entrée en vigueur*** »[1]. Ainsi, en vertu du maintien du régime antérieur, **le tarif réduit s'applique sans que ne puisse être opposé aux redevables le non-respect des critères devant encore être précisés par décret**.

De fait, **les travaux techniques** entre la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et la direction générale des entreprises (DGE) **visant à « *trouver un bon équilibre entre le niveau de contrainte environnementale et***

[1] *Conformément à l'article 1er du code civil, « les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures (…) »*

la préservation des investissements déjà consentis **»[1] n'ont pas encore abouti**. À cet égard, la DLF a indiqué que cette question sera examinée en conférences fiscales en vue du projet de loi de finances pour 2027.

En complément, la DGEC a précisé que les travaux de consultation et de rédaction étaient terminés et que **les services étaient désormais en attente d'un arbitrage** du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, **concernant la mise en publication du décret, qui devra être précédée d'une consultation du Conseil supérieur de l'énergie**.

Considérant **l'importance de favoriser l'implantation de data centers sur le territoire national, notamment au regard de l'impératif de souveraineté numérique**, la commission des finances estime qu'**il est essentiel que cette question soit résolue dans les meilleurs délais, afin d'assurer une visibilité suffisante aux acteurs concernés**.

d) Le vrai faux maintien du dispositif de suramortissement pour le verdissement des navires dans sa version antérieure à 2024 : une disposition « fantôme » qui appelle un toilettage législatif

(1) À l'initiative du Gouvernement, la loi de finances pour 2024 a restreint le cadre relatif au suramortissement pour le verdissement des navires, tout en prévoyant l'application conditionnelle d'un dispositif proche de sa version antérieure sous réserve de sa validation par la Commission européenne

Le II de l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2024 a fait évoluer, à compter du 1er janvier 2024, le cadre fiscal relatif au **dispositif de suramortissement**, prévu à **l'article 39 *decies* C du code général des impôts (CGI),** dont la vocation est d'inciter les entreprises de transport maritime à s'engager dans **le renouvellement et le verdissement progressifs de leurs flottes de navires (appelé « suramortissement vert »)**.

Cette évolution faisait suite à la **révision de la réglementation européenne applicable en matière d'aides d'État** par le **règlement n° 2023/1315 du 23 juin 2023 :** en effet, le règlement du 23 juin 2023 a modifié **l'article 36 *ter* du règlement (UE) n° 651/2014 –** également nommé **« règlement général d'exemption par catégorie » (RGEC) –** pour définir un nouvel encadrement dédié aux **aides à l'investissement en faveur de l'acquisition de véhicules propres ou de véhicules à émission nulle**, notamment pour le transport maritime et fluvial. Le RGEC pose le principe de la compatibilité d'aides d'État dès lors qu'elles sont conformes aux dispositions de celui-ci.

[1] *Réponses de la DLF au questionnaire de la commission des finances.*

À la différence des autres aides d'État, **les aides conformes au RGEC sont exemptées de notification pour approbation auprès de la Commission européenne avant leur mise en œuvre**.

À titre alternatif, le **III de l'article 42** a cependant prévu le **maintien conditionnel du dispositif de suramortissement** dans des conditions analogues à celles en vigueur avant le 1er janvier 2024, à **l'article 39 *decies* C *bis* du CGI**, **sous réserve de son approbation par la Commission européenne au titre du régime des aides d'État**, prévue au **V du même article 42**.

Par un tel procédé, consistant à subordonner l'entrée en vigueur d'une version moins restrictive du dispositif de suramortissement à sa validation par la Commission européenne, l'objectif du Gouvernement était de **permettre le maintien d'un cadre suffisamment attractif et incitatif pour le verdissement des flottes de navires**.

En effet, les modifications opérées à l'article 39 *decies* C du CGI par le II de l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2024 conduisent, dans certains cas, à **limiter la portée et donc l'efficacité du dispositif de suramortissement**. Ainsi que le souligne la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DG AMPA), dans le cadre du dispositif révisé par le II de l'article 42, « ***seules les propulsions entièrement décarbonées sont éligibles à une aide significative, susceptible de déclencher une décision d'investissement*** ». À l'inverse, « ***les gaz de pétrole liquéfié (GPL), gaz naturel comprimé (GNC) et gaz naturel liquide (GNL) sont désormais exclus du dispositif de suramortissement*** *depuis le 1er janvier 2024,* ***tout comme les scrubbers[1] quel que soit leur type*** ».

Le **V de l'article 42** prévoyait ainsi qu'un **décret** fixe la date d'entrée en vigueur du dispositif alternatif visé au III, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception par le Gouvernement de la « ***réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif lui ayant été notifié comme étant conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État*** ».

(2) La procédure de pré-notification auprès de la Commission européenne n'a pas permis de conserver un dispositif élargi pour le suramortissement des navires verts

À la suite de la **transmission de la pré-notification du dispositif alternatif visé au III de l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2024 à la Commission européenne en mars 2024**, des échanges se sont tenus entre les autorités françaises et la Commission.

[1] *Filtres spéciaux placés dans les cheminées des navires, permettant d'atteindre des taux d'émissions polluantes équivalentes à l'utilisation de carburants réduits en soufre. Ces équipements permettent de laver les fumées avant qu'elles ne soient éjectées dans l'atmosphère ; ils rejettent ensuite les eaux de lavages dans les eaux.*

Dans ce cadre, la Commission a exprimé **plusieurs réserves sur le dispositif notifié**[1] :

- en premier lieu, elle a relevé que **les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime de 2004**[2] **n'étaient pas applicables au cas du dispositif présenté par les autorités françaises**, cet encadrement ayant été remplacé par **les Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie de 2022 (dites « Lignes directrices CEEAG »)**[3]**,** qui encadrent l'octroi d'aides pour l'acquisition et la location de « ***navires propres*** » ;

- en second lieu, la Commission a souligné que, conformément à la volonté européenne de ne plus favoriser d'aucune manière les combustibles fossiles, **les points 184 et 185 des Lignes directrices CEEAG, tout comme l'article 36 *ter* du RGEC, excluaient l'utilisation de certains carburants – tels que le GPL – ou limitaient très strictement leur utilisation – à l'image du GNC ou du GNL**. **Or le dispositif notifié visait précisément à conserver l'application du dispositif de suramortissement pour ces combustibles (GPL, GNC et GNL)**.

Par ailleurs, ainsi que l'a confirmé la direction de la législation fiscale (DLF), **le taux de déduction de 125 %**, prévu pour les **équipements permettant l'utilisation d'hydrogène ou de toute autre propulsion décarbonée comme énergie propulsive principale**, **était supérieur aux seuils d'intensité d'aide fixés par le paragraphe 6 de l'article 36 *ter* du RGEC**[4]. Selon cette disposition, l'intensité d'aide ne doit en effet pas excéder **20 % des coûts admissibles**, avec la possibilité d'une **majoration de 10 points de pourcentage pour les véhicules à émission nulle**. Or, dans le cas de l'article 39 *decies* C *bis* du CGI, **l'avantage en impôt théorique maximum procuré par le dispositif représentait 31,25 % des coûts admissibles**[5], soit un niveau supérieur aux seuils prévus par le RGEC.

En juillet 2024, à défaut d'avoir pu identifier une base juridique européenne pertinente permettant d'assurer la compatibilité de la mesure, et après accord des autorités françaises, **la Commission européenne a ainsi procédé à la clôture du dossier de pré-notification**. Néanmoins, la Commission a précisé que les échanges pourraient utilement reprendre à l'avenir, sous réserve d'une évolution des paramètres du dispositif le rendant pleinement compatible avec le droit européen en matière d'aides d'État.

---

[1] *Réponses de la DG AMPA au questionnaire de la commission des finances.*

[2] *Communication C (2004) 43 de la Commission – Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (2004/C 13/03).*

[3] *Pour « Climate, Environmental and Energy Aid Guidelines » en anglais. Communication de la Commission – Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 (2022/C 80/01).*

[4] *Réponses de la DLF au questionnaire de la commission des finances.*

[5] *À savoir 125 % des coûts admissibles multiplié par le taux d'impôt sur les sociétés de droit commun le plus élevé de 25 %.*

Plus précisément, la Commission européenne a considéré que le dispositif devait **être refondu et faire ensuite l'objet** :

- soit d'une **notification sur le fondement des Lignes directrices CEEAG** ;

- soit d'un **placement sous le RGEC**, étant observé que la Commission recommande aux autorités françaises de s'appuyer en priorité sur le RGEC dans la mesure où la procédure est moins contraignante et sa mise en œuvre est plus rapide. Or, d'après l'analyse de la DLF, une telle solution « ***ne présente pas vraiment d'intérêt puisqu'une mise en conformité a déjà été effectuée avec le dispositif actuel de l'article 39 decies C du CGI*** »[1].

En conséquence, **le décret prévu au V de l'article 42, dont l'objet était de fixer la date d'entrée en vigueur du III de cet article, n'a pas été pris**.

À cet égard, la DG AMPA souligne que « ***la problématique reste entière*** » puisque les réglementations européennes actuelles (aides d'État, taxonomie, RGEC...) n'admettent **aucun soutien aux propulsions utilisant des énergies carbonées même lorsque celles-ci améliorent le niveau d'émissions**, à l'image des propulsions au gaz[2].

Considérant qu'il devenait inutile de poursuivre sur cette voie, et **alors que le dispositif actuel de suramortissement vert assure un soutien pour les propulsions décarbonées** (notamment par voiles, électricité, hydrogène ou ammoniac), **les autorités françaises n'ont pas porté une reprise du dialogue avec la Commission européenne**.

Par ailleurs, les projets communs de la filière maritime, regroupant les armateurs, les ports et l'industrie navale, devraient bénéficier d'un soutien supplémentaire en 2026 à travers le **fléchage des revenus du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne** (ETS en anglais, pour « *Emissions Trading System* »).

Dans ce contexte, **un toilettage législatif devrait probablement être opéré à l'occasion du prochain examen budgétaire, afin d'abroger l'article 39 *decies* C *bis* du CGI, désormais sans objet.**

(3) Dans le cadre de la loi de finances pour 2026, le Gouvernement a introduit des taux de suramortissement vert majorés au bénéfice des PME

L'article 67 de la loi de finances initiale pour 2026 a majoré les taux de suramortissement pour le verdissement des flottes de navires applicables **dans le cas des petites et des moyennes entreprises (PME), de respectivement 30 % et 20 %, conformément à la faculté offerte par l'article 36 *ter* du RGEC**.

---

[1] *Réponses de la DLF au questionnaire de la commission des finances.*

[2] *Réponses de la DG AMPA au questionnaire de la commission des finances.*

Cette mesure vise à **maintenir le caractère incitatif du dispositif, tout en renforçant le soutien apporté aux petits armateurs** désireux d'investir dans des équipements décarbonés. **La majoration des taux de déduction pour les PME devrait bénéficier pleinement à la filière vélique** (propulsion par voiles), largement constituée d'entreprises de taille modeste et regroupant des acteurs majeurs pour la décarbonation du transport maritime.

Ainsi que le souligne la DLF[1], **l'article 67 de la loi de finances initiale pour 2026 s'applique uniquement au suramortissement prévu par l'article 39 *decies* C du CGI**, dont il majore l'ensemble des taux pour les PME. Cet article n'a *« aucune incidence sur le dispositif prévu à l'article 39* decies *C* bis *du CGI instauré par le III de l'article 42 de la loi de finances 2024, distinct du suramortissement "navires verts" actuellement en vigueur »*.

e) La loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement

(1) Une loi d'initiative parlementaire définitivement adoptée au terme de sa troisième lecture au Sénat

Le 3 avril 2024, au terme d'une troisième lecture au Sénat, le Parlement a adopté la loi visant à protéger le groupe électricité de France d'un démembrement.

Par son article 1er, qui a modifié l'article L. 111-67 du code de l'énergie, cette loi dispose que **le capital du groupe Électricité de France (EDF) est détenu à 100 % par l'État**. Cependant, **à l'initiative d'un amendement de la commission des finances du Sénat**, ce même article 1er **prévoit aussi que l'État puisse rouvrir une part du capital d'EDF aux salariés de l'entreprise ainsi qu'à ses ex-salariées**.

Ainsi, désormais, le dernier alinéa de l'article L. 111-67 du code de l'énergie dispose-t-il que la *« part de détention de l'État est, le cas échéant, minorée, dans des proportions inférieures à une limite fixée par décret, du capital détenu par les salariés de l'entreprise et par les anciens salariés adhérents du plan d'épargne de groupe de l'entreprise »*.

L'intention du Parlement était notamment que, dans le prolongement et l'esprit de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)[2], l'État montre l'exemple en matière d'actionnariat salarié. Par ailleurs, il s'agissait également de chercher à pondérer le rôle de l'État dans la stratégie d'EDF, l'expérience ayant montré que certaines décisions de celui-ci avaient pu affaiblir l'entreprise.

Toujours à la faveur d'une initiative de la commission des finances du Sénat, ce même article 1er prévoit également un contrat décennal entre EDF et l'État, actualisé tous les trois ans, **visant à déterminer la trajectoire**

[1] *Réponses de la DLF au questionnaire de la commission des finances.*
[2] *Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.*

financière et d'investissement de l'entreprise ainsi qu'à décliner ses objectifs au plan opérationnel.

L'article 2 de cette loi a quant à lui prévu d'étendre l'éligibilité des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) à l'ensemble des toutes petites entreprises (TPE) et des petites communes, sans considération de puissance de leur compteur électrique.

(2) L'extension de l'éligibilité des TRVe à l'ensemble des TPE et des petites communes est devenue une réalité

Sans que cette condition soit requise par le droit de l'Union européenne, **le bénéfice des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) était, jusqu'en janvier 2025, limité aux TPE et aux petites communes qui disposaient d'un compteur électrique d'une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères** (kVA). Cette condition excluait notamment de nombreux petits commerçants tels que des boulangers, des restaurateurs ou des fleuristes ainsi que d'autres secteurs économiques dont les activités supposent une forte consommation d'électricité.

La crise inédite des prix de l'électricité qui a atteint son point culminant en 2022 a très fortement exposé ces professionnels et contraint les pouvoirs publics à mettre en œuvre à leur endroit des dispositifs de soutien coûteux et complexes.

C'est pour tenir compte des enseignements de cette crise et pour revenir sur une mesure de surtransposition non pertinente du droit de l'Union européenne que **l'article 2** de la loi, en modifiant l'article L. 337-7 du code de l'énergie, **a prévu l'extension de l'accès aux TRVe pour toutes les TPE et les petites communes à compter du 1er février 2025**.

Bien que l'article 2 de la loi ne prévoyait pas explicitement la prise de textes réglementaires d'application, **la mise en œuvre de cette extension supposait plusieurs évolutions de la partie réglementaire du code de l'énergie. Ces évolutions ont été réalisées par les stipulations d'un décret du 15 janvier 2025**[1].

(3) En revanche la réouverture du capital d'EDF n'a pas encore été réalisée et le contrat décennal entre l'entreprise et l'état n'a toujours pas été conclu

La montée de l'État au capital d'EDF jusqu'à ce qu'il en détienne 100 % avait en réalité été effectuée avant même l'adoption de la loi. En effet, dès juillet 2022, le Gouvernement avait annoncé son intention d'engager une offre publique d'achat simplifiée (OPAS) pour acquérir l'intégralité du capital d'EDF. **Dès le 8 juin 2023, l'État détenait ainsi 100 % du capital** du groupe, comme l'impose l'article 2 de la loi promulguée le 12 avril 2024.

[1] *Décret n° 2025-49 du 15 janvier 2025 relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité.*

En revanche, à ce jour, **l'État n'a pas encore mis en œuvre la disposition qui lui permet de rouvrir une part du capital d'EDF à ses salariés et ex-salariés**.

Une autre des dispositions prévues par cette loi, dont l'initiative revient également à la commission des finances du Sénat, n'a toujours pas trouvé de concrétisation. Il s'agit du **contrat décennal** par lequel EDF et l'État doivent déterminer *« les objectifs assignés à l'entreprise en matière de trajectoire financière, d'investissements, de décarbonation de la production d'électricité, de maîtrise des prix pour les ménages et pour les entreprises ainsi que d'adaptation des capacités de production à l'évolution de la demande d'électricité »*. Pourtant, le programme de relance de la filière électronucléaire française est désormais plus avancé et son modèle de financement a été élaboré et présenté à la Commission européenne.

Enfin, l'article 3 de la loi prévoyait également que, dans un délai de six mois après son adoption, le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'intérêt de nationaliser la société Électricité de Mayotte. Ce rapport n'a pas été remis à ce jour.

2. Les dispositifs de lutte contre la fraude

a) Le dispositif de lutte contre la fraude dite CumCum prévu par l'article 96 de la loi n° 2025 127 du 14 février 2025 de finances pour 2025

(1) L'adoption, à l'initiative du Sénat, d'un dispositif renforcé de lutte contre les montages d'arbitrage de dividendes

L'article 96 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a renforcé le dispositif de **lutte contre les montages d'arbitrage de dividendes, dits « *fraude* CumCum »**. Ces pratiques consistent, pour un actionnaire non-résident, à transférer temporairement la détention de titres autour de la date de détachement du dividende, afin de faire échec à l'application de la retenue à la source normalement due en France.

Arbitrage de dividendes : montages interne et externe

Les **montages *CumCum* internes** consistent à ce qu'à l'approche de la date de versement des dividendes, le propriétaire de l'action la prête à un résident français, qui est le plus souvent un établissement financier. Le résident français, qui n'est soumis à aucune retenue à la source, rétrocède ensuite le dividende à son bénéficiaire réel sous la forme d'un flux financier indirect, en échange d'une commission.

Les **montages *CumCum* externes** consistent à ce qu'à l'approche de la date de versement des dividendes, le propriétaire de l'action la prête au résident d'un État dont la convention fiscale signée avec la France ne prévoit aucune retenue à la source. Comme pour le montage interne, ce schéma de fraude est souvent proposé et mis en œuvre par des établissements financiers disposant de filiales dans les pays concernés.

Source : commission des finances

Les travaux de la commission des finances ont mis en évidence la **sophistication croissante de ces pratiques**, qui ne se limitent plus à des opérations bilatérales simples entre un propriétaire de titres et un établissement financier, mais peuvent prendre la forme d'opérations réalisées sur des marchés réglementés.

Rendues publiques en octobre 2018 dans le cadre de l'enquête dite des « *CumEx Files* », ces pratiques représenteraient un manque à gagner considérable pour les finances publiques. Certaines estimations font état d'un coût pouvant atteindre 33 milliards d'euros pour la France sur une période de vingt ans. Un premier dispositif anti-abus avait été adopté à la suite de ces révélations, dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2019[1], à l'initiative du Sénat, mais son efficacité a été limitée par la rédaction finalement retenue en dernière lecture par l'Assemblée nationale. Les auditions conduites par le rapporteur général dans le cadre du PLF 2025 ont montré que les pratiques d'arbitrage de dividendes avaient persisté, en dépit de la volonté plusieurs fois exprimée par le législateur d'y mettre fin.

L'article 96 de la LFI pour 2025, introduit au Sénat par un amendement[2] du rapporteur général de la commission, répond directement à cette difficulté. Il a renforcé le dispositif anti-abus issu de 2019, **en l'étendant à l'ensemble des opérations sur produits dérivés**. Il a également **consacré dans la loi la notion de « bénéficiaire effectif » du dividende**, afin de permettre à l'administration fiscale d'écarter les bénéficiaires de façade interposés dans les schémas *CumCum* et d'appliquer la retenue à la source à la personne qui tire réellement profit des revenus distribués. Cette précision était d'autant plus nécessaire que le Conseil d'État avait jugé, dans une décision du 8 décembre 2023, que l'administration ne disposait pas, en l'état antérieur du droit, d'une base légale suffisante pour se fonder sur cette notion. Ce

[1] *Article 119 bis A du code général des impôts, issu de l'article 36 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.*

[2] *Conseil d'État, décision N° 482 922 du vendredi 8 décembre 2023.*

faisant, le législateur a entendu donner à l'administration fiscale une assise juridique claire pour appréhender les montages les plus opaques.

Lors de l'examen parlementaire, le Gouvernement avait présenté un sous-amendement, rejeté par le Sénat, visant à retirer la référence au bénéficiaire effectif et à exclure du champ du dispositif certaines opérations réalisées sur les marchés réglementés.

(2) L'application du dispositif par l'administration fiscale a fait l'objet d'un conflit entre le Parlement et le Gouvernement

Les modalités d'application du dispositif envisagées par l'administration fiscale ont suscité une vive opposition de la part de la commission des finances.

Un mois après la publication de la LFI pour 2025, le cabinet du ministre chargé de l'économie a transmis à la commission des finances du Sénat un projet de commentaire administratif destiné à être publié au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP). Ce projet visait à préciser les conditions d'application du dispositif anti-*CumCum*, notamment à la suite de demandes de clarification formulées par la Fédération bancaire française (FBF).

Le point le plus sensible du projet tenait à son paragraphe 4, qui excluait explicitement du champ d'application du mécanisme anti-abus un certain nombre d'opérations réalisées sur les marchés réglementés. Cette interprétation a immédiatement suscité l'opposition de la commission. Les travaux du rapporteur général avaient en effet montré que les montages *CumCum* recourraient principalement à ce type d'opérations. **Exclure largement les marchés réglementés du champ de la règle anti-abus revenait donc, aux yeux de la commission, à créer une faille substantielle dans le dispositif voté.**

Par deux courriers adressés au ministre de l'économie, les 31 mars et 17 avril 2025, le président et le rapporteur général de la commission ont alerté le Gouvernement sur les conséquences d'une telle interprétation. Ils ont estimé que le paragraphe 4 du projet de doctrine créait « *une faille dans le dispositif qui permettrait aux opérations frauduleuses de perdurer* », en contradiction avec les dispositions adoptées par le Parlement. Ils ont également rappelé que l'intention du législateur était claire et que les modalités d'application du texte « *ne sauraient ouvrir des brèches permettant, dans tel ou tel cas, de ne pas appliquer la retenue à la source due en application de la loi fiscale* ». **Malgré cette opposition, la doctrine fiscale a été publiée le 17 avril 2025[1].**

Afin d'obtenir des explications sur les conditions dans lesquelles cette doctrine avait été élaborée et publiée, **le rapporteur général de la commission s'est rendu à Bercy le 19 juin 2025 dans le cadre d'un contrôle sur pièces et**

[1] *BOI-RES-RPPM-000 203.*

sur place réalisé en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**.** Le Sénat a alors fait valoir que l'interprétation administrative retenue risquait d'affaiblir l'effectivité du dispositif voté par le Parlement.

Le contrôle sur pièces et sur place a fait apparaître deux principaux enseignements, présentés par le rapporteur général devant la commission des finances le 23 juin 2025. Celui-ci a d'abord relevé « *l'omniprésence du lobby bancaire sur le sujet des* CumCum *depuis 2018* », ainsi que « *la complaisance des gouvernements successifs à son égard* ». Il a ensuite souligné que le Gouvernement n'avait pas tenu compte des recommandations de sa propre administration, celle-ci ayant conseillé au ministre de l'Économie et des Finances « *de ne pas répondre aux interrogations de la FBF sur l'application du dispositif anti-abus aux opérations réalisées sur les marchés réglementés*[1] ». Ces constats ont confirmé que la publication du commentaire administratif contesté ne résultait pas seulement d'une difficulté technique d'interprétation, mais d'un arbitrage ministériel opéré malgré les réserves exprimées par l'administration fiscale elle-même.

Le 24 juillet 2025, dans le cadre d'une conférence à laquelle le président et le Rapporteur général étaient présents, **le ministre de l'économie a finalement annoncé le retrait du point contesté du BOFiP relatif à l'application du dispositif aux opérations réalisées sur les marchés réglementés**. Cette décision répondait à la demande formulée par la commission des finances et visait à rétablir la pleine portée du dispositif adopté en LFI pour 2025.

Depuis cette controverse, plusieurs établissements bancaires ont d'ailleurs conclu des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) avec le Parquet national financier (PNF) dans le cadre de l'affaire *CumCum* : le Crédit Agricole a accepté, en septembre 2025, de verser 88,2 millions d'euros, tandis que HSBC a accepté, en janvier 2026, le paiement d'une amende de 267,5 millions d'euros.

b) La réserve opérationnelle des douanes

L'article 8 de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces crée une réserve opérationnelle douanière, dont le cadre s'inspire de celui applicable à la réserve opérationnelle de la police nationale et qui devait en principe être prête pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Plusieurs textes réglementaires devaient préciser les conditions de création de cette réserve.

Un décret en Conseil d'État devait déterminer l'autorité compétente pour délivrer aux réservistes les habilitations à exercer les pouvoirs dévolus aux agents des douanes, ainsi que les conditions dans lesquelles les réservistes

[1] *Communication du 23 juin 2015 de M. Jean-François Husson devant la commission des finances.*

des douanes peuvent exercer ces pouvoirs. Il devait également déterminer l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de port, les types d'armes pouvant être autorisés, ainsi que les conditions exigées des réservistes dans le cadre d'une telle autorisation, lorsque ceux-ci participent à des missions qui les exposent à un risque d'agression.

Ce décret devait, enfin, définir la situation des agents publics non titulaires réservistes et, plus généralement, déterminer les modalités d'application des dispositions relatives à la réserve opérationnelle. Un arrêté devait par ailleurs préciser les conditions de santé requises pour devenir réserviste.

Ces textes réglementaires, pourtant identifiés de longue date comme essentiels par la commission des finances, n'ont pas encore été pris, près de trois ans après la promulgation de la loi. Interrogé sur les raisons de l'absence de publication de ces textes lors de son audition par la commission des finances le 25 mars 2026, le directeur général des douanes et droits indirects, Florian Colas, a indiqué qu'une partie des retards était due à des « *arbitrages à prendre sur la rémunération des réservistes* ». **Il a précisé que la mise en œuvre opérationnelle de la réserve, dans des directions tests, est prévue d'ici à la fin de l'année 2026.**

Par ailleurs, un rapport analysant l'efficacité et le fonctionnement de la réserve opérationnelle, ainsi que ses effets sur les recrutements de l'administration des douanes, devait être remis par le Gouvernement au Parlement dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi. Compte tenu du fait que la réserve opérationnelle n'est toujours pas en service, ce rapport n'a pas pu être produit dans ce délai.

3. Les mesures liées à la fiscalité et au financement des territoires

a) Des retards regrettables dans la mise en œuvre des mesures spécifiques aux outre-mer contenues dans les lois de finances

L'application des mesures spécifiques aux **territoires ultramarins** est insuffisamment priorisée par le Gouvernement, constat qui avait déjà été dressé lors des années précédentes. Le Gouvernement avait déjà mis 2 ans, par exemple, à publier les décrets d'application permettant la mise en œuvre des articles 236 et 237 de la loi[1] de finances initiale (LFI) pour 2024, qui visaient à créer de nouveaux dispositifs de soutien à la mobilité des Ultramarins dans l'hexagone. Trois exemples récents illustrent de nouveau la carence des textes d'application concernant les dispositifs propres aux outre-mer.

[1] *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.*

Ainsi, les **décrets d'application de l'article 128 de la loi**[1] **de finances initiale pour 2025**, qui permet de sécuriser le dispositif juridique permettant le versement d'avances remboursables aux collectivités visées par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution, n'ont pas été pris.

Un décret en Conseil d'État doit en effet déterminer les conditions dans lesquelles des avances imputables sur les ressources du Trésor peuvent être consenties aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en cas d'insuffisance momentanée de la trésorerie de ces dernières. Un autre décret doit prévoir les conditions et limites dans lesquelles, en dehors de dispositions législatives spéciales, des avances peuvent être consenties aux collectivités territoriales de Polynésie française, des îles Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie, en cas d'insuffisance momentanée de la trésorerie de ces dernières, dans la limite d'un montant maximal déterminé chaque année par la loi de finances.

Cet article s'inscrivait en particulier dans le cadre de **l'effort consenti par l'État en faveur de la Nouvelle-Calédonie, après les dégâts causés par les émeutes de mai 2024, pour un coût estimé à 2 milliards d'euros.**

Depuis mai 2025, des travaux ont été menés entre l'État, le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie et le Congrès afin d'aboutir à un **plan de rééquilibrage des finances publiques sur le territoire.** Le Congrès de Nouvelle-Calédonie a ainsi adopté le 14 août 2025 un « *plan détaillé des réformes budgétaires, sociales et fiscales visant à rétablir l'équilibre des comptes sociaux et à redresser les finances publiques de la Nouvelle-Calédonie* ». Malgré un effort significatif en termes d'assainissement financier, un **déficit d'environ 90 millions d'euros est prévu en 2028**. Ce plan ne parviendrait donc pas à atteindre le rétablissement total des finances publiques à moyen terme. Des **avances remboursables** seraient donc nécessaires en particulier pour soutenir le Congrès de Nouvelle-Calédonie, ainsi que très probablement d'autres collectivités, et par là la reconstruction du territoire calédonien.

L'absence des décrets d'application de l'article 128 précité est particulièrement regrettable. Le Gouvernement a indiqué qu'un projet de décret était en cours de rédaction et devait être soumis aux instances concernées, et notamment aux collectivités. Il serait nécessaire que les décrets soient pris le plus vite possible, et en tout état de cause avant l'été 2026.

Par ailleurs, **l'article 79 de la LFI pour 2025** prévoit une **réfaction de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes** (TGAP) en outre-mer, jusqu'en 2030 à La Réunion, jusqu'en 2032 en Guadeloupe et en Martinique et jusqu'en 2035 à Mayotte et en Guyane.

Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement doit déterminer les investissements éligibles et le taux de réfaction applicable, qui doit être compris entre 20 % et 80 %. Jusqu'à l'entrée

[1] *Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

en vigueur de l'arrêté, les taux de réfaction sont de 35 % en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique et de 75 % en Guyane et à Mayotte.

Toutefois, l'arrêté prévu par l'article 79 de la loi de finances pour 2025 n'a pas été pris. Un taux de réfaction de 35 % s'applique donc sur toutes les installations de traitement de déchets non dangereux en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique. Ce taux est de 75 % à Mayotte, et en Guyane sur les installations de stockage accessible par voie terrestre et sur les installations de traitement thermique, et de 3 euros par tonne de déchets traités stockés dans des installations non accessibles par voie terrestre.

Un rapport[1] de la délégation sénatoriale aux outre-mer a en effet mis en exergue les retards majeurs en termes de gestion des déchets. Ainsi, le coût de gestion moyen des déchets ménagers est 1,7 fois plus élevé en outre-mer que dans l'hexagone. Le taux d'enfouissement moyen des déchets ménagers est de 67 % ; contre 15 % au niveau national, avec des conséquences sanitaires dramatiques. Le rapport estimait ce retard dû en particulier à l'insuffisance des financements, liée notamment à la TGAP « *asphyxiant les budgets de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale*. »

Ainsi, il serait souhaitable de prendre un arrêté permettant de définir plus spécifiquement les investissements éligibles et les taux de réfaction associés, afin de rendre plus lisible la politique fiscale engagée et donc de **permettre des investissements dans les infrastructures de gestion des déchets, rendus plus difficiles autrement par l'incertitude autour de l'application de la mesure**. Le Gouvernement a engagé des travaux en ce sens, qu'il serait souhaitable de faire aboutir d'ici l'été 2026.

Enfin, **l'article 223 de la LFI pour 2024, en modifiant l'article 15 de la loi[2] de finances initiale pour 2020**, permet de définir les conditions dans lesquelles la prime de transition écologique est attribuable à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le décret[3] du 30 décembre 2025 était supposé permettre l'attribution de cette prime de transition écologique à Saint-Pierre-et-Miquelon. Toutefois, le décret précité prévoit uniquement que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) « *peuvent définir par convention les modalités* » de distribution de la prime de transition écologique. **Une convention de financement a finalement été signée entre l'ANAH et Saint-Pierre-et-Miquelon seulement le 1er avril 2026, ouvrant la voie au financement de la rénovation de 50 logements par an d'ici 2027, ce avec 2 ans de retard par rapport à la disposition législative initiale.**

---

[1] *La gestion des déchets en outre-mer, rapport d'information n° 195 (2022-2023) déposé le 8 décembre 2023 par Mmes Gisèle Jourda et Viviane Malet au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.*

[2] *Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*

[3] *Décret n° 2025-1450 du 30 décembre 2025 relatif aux conditions d'intervention de l'Agence nationale de l'habitat à Saint-Pierre-et-Miquelon.*

b) Le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico)

Sous l'impulsion du Sénat, l'article 186 de la loi de finances pour 2025 a créé, en lieu et place du « fonds de réserve » alors proposé par le Gouvernement, un dispositif de lissage conjoncturel (Dilico) des recettes fiscales des collectivités territoriales.

La proposition initiale du Gouvernement visait à créer un « fonds de réserve » qui aurait ciblé les collectivités territoriales dont les dépenses réelles de fonctionnement excédaient 40 millions d'euros. Ce prélèvement, calculé en fonction d'un écart de solde public, aurait été extrêmement important en théorie (14,2 milliards d'euros), sans commune mesure avec les capacités contributives des collectivités ; en pratique, il aurait été réduit à 3 milliards d'euros, l'ensemble des collectivités concernées – y compris les départements alors en grande difficulté – contribuant à hauteur d'un plafond de 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Ce dispositif, brutal et inabouti, a été massivement rejeté par le Sénat. Le « Dilico », qui constitue une alternative sénatoriale au « fonds de réserve », visait à prélever un montant de 1 milliard d'euros aux collectivités les plus riches, quelle que soit leur taille, en s'adaptant à la situation de chaque catégorie de collectivités – toujours avec un plafond individuel de 2 % des recettes réelles de fonctionnement.

Adopté par le Sénat et confirmé lors de la commission mixte paritaire, le Dilico a été **mis en œuvre par l'article 16 du décret n° 2025-438 du 20 mai 2025** portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales, qui visait simplement à définir les recettes réelles de fonctionnement des communes, des départements et des EPCI.

Globalement accepté par les collectivités en 2025, le Dilico a été reconduit en 2026 selon une logique similaire, mais en épargnant les communes, déjà fortement mises à contribution au titre d'autres dispositifs. Miroir de la mesure prise l'année précédente, l'article 16 du décret n° 2026-363 du 8 mai 2026 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales en constitue la mesure d'application pour 2026.

c) L'affectation de 100 millions d'euros du produit de la TEITLD aux communes et aux départements pour contribuer au financement de l'entretien de leurs voiries

(1) À l'initiative de la commission des finances du sénat, la loi de finances pour 2024 avait affecté 100 millions d'euros par an du produit de la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) aux investissements de voirie des communes et des départements

L'article 100 de la loi de finances initiale pour 2024 a créé une taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) dont les principaux contributeurs sont les sociétés concessionnaires d'autoroutes, mais qui concerne également les principaux aéroports français. Son rendement total annuel se situe entre 550 et 600 millions d'euros.

À la faveur d'une initiative de la commission des finances du Sénat, retenue par le Gouvernement dans le texte considéré comme adopté en vertu des dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution de 1958, cet article 100 prévoyait que deux fractions égales à un douzième du produit de cette taxe, soit environ 50 millions d'euros chacune, soient affectées tous les ans aux communes et aux départements afin de les accompagner dans le financement de l'entretien de leurs voiries respectives.

Dans la mesure notamment où la majeure partie du rendement de cette imposition est issue des concessions autoroutières, il apparaissait en effet légitime qu'une fraction de ce produit bénéficie aux usagers des réseaux routiers départementaux et communaux, d'autant plus qu'ils sont souvent contraints de les emprunter avec leur véhicule individuel faute d'alternatives suffisantes en matière de transports collectifs.

(2) Alors que le dispositif initial posait des difficultés d'application, la commission des finances des finances, déjà à l'initiative de son adoption, a proposé de modifier les modalités d'affectation de la fraction dévolue aux communes

Ce même article 100 prévoyait qu'un décret précise la répartition de ces fractions entre les affectataires en fonction de la longueur de voirie en gestion des communes et départements bénéficiaires.

Au cours de l'année 2024, le Gouvernement a délibérément choisi de ne pas appliquer cette mesure adoptée par le Parlement et, en conséquence, n'a pas pris le décret nécessaire à sa mise en œuvre. En effet, par une disposition discrète proposée à l'article 21 du projet de loi de finances pour 2025, le Gouvernement entendait en réalité revenir sur la décision souveraine du Parlement et abroger cette disposition avant même qu'elle n'ait pu s'appliquer. Néanmoins, le Sénat s'est résolument opposé à cette perspective et la disposition d'abrogation a fort heureusement été supprimée lors de l'examen du projet de loi par la chambre haute.

Ce n'est qu'après cette tentative avortée que le Gouvernement a fini par se résoudre à mettre en application la mesure adoptée par le Parlement **en publiant, en septembre 2025, le décret prévoyant les modalités de la répartition des fractions affectées aux communes et aux départements**.

Cependant, compte tenu du nombre de communes en France, les **modalités de répartition de la fraction affectée à celles-ci se sont révélées insuffisamment ciblées et aboutissaient à un saupoudrage inefficace**.

Afin de procéder aux corrections nécessaires, la commission des finances du Sénat, déjà à l'origine de la mesure initiale, a proposé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, de flécher cette fraction vers le programme, piloté par le Cerema, destiné à accompagner financièrement les communes dans la réparation des ponts routiers dont elles ont la charge, souvent qualifié de « programme ponts ». Cette initiative, soutenue par le Gouvernement, a été retenue dans le texte final, à l'article 135 de la loi de finances pour 2026.

Alors que les besoins d'entretien et de renouvellement des ouvrages d'art des réseaux routiers gérés par les communes sont considérables, cette mesure permettra de pérenniser ce programme qui a prouvé son efficacité.

En revanche, il est regrettable que, dans le texte de la loi de finances pour 2026 qu'il a retenu dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 49 alinéa 3, le Gouvernement ait fait le choix de supprimer l'affectation aux départements d'une fraction d'un douzième du produit de la taxe.

Cette décision du Gouvernement est d'autant plus incompréhensible qu'aucun amendement de cette nature, d'origine parlementaire ou gouvernementale, n'avait été examiné au cours des discussions parlementaires relatives au projet de loi de finances pour 2026.

d) Le centre industriel de stockage géologique

La fiscalité afférente au projet de centre industriel de stockage géologique, dit « Cigéo » était jusqu'en 2025 définie par l'article 43 de la loi de finances pour 2000. L'article 127 de la loi de finances pour 2021 avait apporté des modifications à cet article, notamment s'agissant de la répartition du produit de cette fiscalité entre les collectivités intéressées. Ce dernier article n'a **jamais reçu de mise en œuvre réglementaire** – ce qui n'a au demeurant pas posé de difficulté, dans la mesure où **le centre de stockage en couche géologique profonde n'existe pas encore**.

Toutefois, l'article 18 de la loi de finances pour 2025 a profondément réformé la fiscalité des installations nucléaires, en procédant notamment à la recodification de ces impositions dans le code de l'environnement et en **supprimant l'article 43 de la loi de finances pour 2000**. L'application réglementaire de cet article, même modifié par l'article 127 de la loi de finances pour 2021, est donc désormais **sans objet**.

Tirant les conséquences de l'article 18 de la loi de finances pour 2025, l'article 185 de cette même loi a également codifié, dans le code de l'environnement, les modalités de répartition de la fiscalité afférente. **Deux décrets, du 24 et du 30 décembre 2025, ont pris les mesures d'application de ce dernier article**.

e) Le report de l'actualisation sexennale renforcée de la valeur locative cadastrale des locaux professionnels

L'article 106 de la loi de finances pour 2026 a acté le report, de 2027 à 2032, de l'actualisation sexennale renforcée de la valeur locative cadastrale des locaux professionnels, et proroge en les modifiant les amortisseurs provisoires accompagnant cette revalorisation progressive.

Par ailleurs, **il reporte le calendrier de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui serait pleinement en vigueur à compter de 2040**, pour que soit auparavant achevée l'actualisation sexennale renforcée de la valeur locative cadastrale des locaux professionnels.

Le Sénat a pris acte de la nécessité de reporter la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et donc des locaux d'habitation, l'administration fiscale n'ayant pas mis en œuvre le calendrier pourtant voté par le Parlement, tout en regrettant que le calendrier plus ambitieux et qu'il avait adopté par voie d'amendements, n'ait finalement pas été retenu dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le fondement de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Dès lors, les mesures d'application prises sur le fondement des dispositions législatives afférentes aux mécanismes amortisseurs ainsi prorogés continueront de s'appliquer, qu'il s'agisse du décret n° 2022-127 du 5 février 2022 précisant la méthode applicable pour l'actualisation des paramètres collectifs d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels ou du décret n° 2018-1092 du 5 décembre 2018 portant mise à jour annuelle des tarifs et des valeurs locatives des locaux professionnels pris pour l'application de l'article 1518 *ter* du code général des impôts. Par ailleurs, les mesures prévues pour l'entrée en vigueur de la réforme en loi de finances pour 2020 demeurent non prises et leur application différée d'autant.

f) La mise en œuvre du dispositif des zones « France ruralités revitalisation »

La loi de finances pour 2024 a substitué les zones « France ruralités revitalisation » (FRR) aux précédentes zones de revitalisation rurale (ZRR). Ces dernières n'ont pas disparu de manière sèche puisque leurs effets fiscaux iront à terme, soit jusqu'à 8 ans à compter de l'installation de l'entreprise sur le territoire de la commune classée en ZRR.

Sont classées en zone France ruralités revitalisation les communes de France métropolitaine dont la population est inférieure à 30 000 habitants, sont membre d'un établissement public de coopération intercommunale à

fiscalité propre (EPCIFP) dont la densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCIFP (63,57 habitants/km²) et dont le revenu disponible médian par unité de consommation est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCIFP (21 570 euros).

En parallèle, d'autres modalités de classement des communes en FRR ont été prévues pour les communes ne remplissant pas ces deux critères de droit commun, mais présentant d'autres particularités (en zone de montage, dans les départements les plus ruraux, à l'échelle de bassins de vie remplissant certains critères, pour un motif d'intérêt général sur décision préfectorale, pour les anciennes communes ZRR qui demeurent a minima bénéficiaires du classement FRR, pour les communes nouvelles afin de maintenir un classement homogène sur tout le territoire communal, etc.). Au total, ce sont environ 20 000 communes qui sont concernées par le mécanisme (17 800 sont classées, au titre de l'**arrêté du 19 juin 2024 constatant le classement de communes en zone France ruralités revitalisation** et 2 200 communes bénéficient des effets).

Le classement d'une commune en FRR rend éligibles les entreprises qui s'implantent sur ce territoire à des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales. Les entreprises éligibles peuvent bénéficier d'exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou sur les sociétés), de cotisation foncière des entreprises (sur délibération de la commune, et de l'EPCIFP) ou de taxe foncière sur les propriétés bâties (sur délibération de la commune et de l'EPCIFP). Cette exonération est totale pendant 5 ans puis dégressive pendant 3 ans (75 %, 50 % et 25 %).

En outre, les communes remplissant certains critères[1] peuvent bénéficier d'un classement en FRR « plus » qui ouvre droit à un soutien renforcé se traduisant par des exonérations fiscales élargies en faveur des entreprises s'installant sur le territoire concerné. Le **décret n° 2025-628 du 9 juillet 2025 relatif aux modalités de détermination des zones France ruralités revitalisation « plus »** a précisé les modalités de l'indice synthétique déterminant le classement en zone FRR « plus ». Ont ainsi été pris en compte les paramètres suivants :

- L'évolution du revenu fiscal de référence moyen entre 2009 et 2020 ;
- L'évolution de la population entre 2009 et 2020 ;
- L'évolution du taux d'emploi des 25-54 ans entre 2009 et 2020.

[1] *Il s'agit des communes remplissant les critères pour être classées en FRR socle, qui sont rurales au sens de la grille communale de densité de l'Insee et qui sont membres d'un EPCI-FP ou d'un bassin de vie confronté sur une période d'au moins dix ans à des difficultés particulières, appréciées en fonction d'un indice synthétique (établi selon des modalités fixées par décret) en tenant compte des dynamiques liées au revenu, à la population et à l'emploi dans les EPCI-FP ou les bassins de vie concernés.*

Un arrêté du 9 juillet 2025 a ainsi procédé au classement de 4 466 communes en zone France ruralités revitalisation « plus ».

4. L'encadrement des frais bancaires sur succession

La loi n° 2025-415 du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession, texte issu d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste, largement réécrit en première lecture au Sénat à l'initiative du rapporteur de la commission des finances, M. Hervé Maurey, avant d'être définitivement adoptée en deuxième lecture par les deux assemblées sans engagement de la procédure accélérée, prévoyait une unique mesure d'application à son article 1er.

Ce dernier introduit un nouvel article L. 312-1-4-1 au sein du code monétaire et financier (CMF) afin d'encadrer les frais facturés dans le cadre des opérations de clôture des comptes et des produits d'épargne liées aux successions.

Il institue trois cas de gratuité : lorsque la succession ne présente pas de complexité manifeste, lorsque le montant total des comptes est inférieur à un seuil et lorsque le détenteur des comptes était mineur à la date du décès.

Un décret devait déterminer les critères permettant de qualifier une situation de complexité manifeste et excluant, à ce titre, l'application de la gratuité pour les opérations de clôture des comptes et des produits d'épargne.

Pour ce dernier cas, ce même décret devait définir les modalités de plafonnement des frais pouvant être prélevés lors des opérations de clôture des comptes et des produits d'épargne liées aux successions.

À ce titre, le pouvoir exécutif a pris en 2025 deux décrets successifs pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 312-1-4-1 du CMF. Dans un premier temps, le **décret n° 2025-813 du 13 août 2025** d'application de la loi n° 2025-415 du 13 mai 2025 visant à réduire et à encadrer les frais bancaires sur succession **a défini les « opérations présentant une complexité manifeste »** (en précisant à la marge la liste des critères énumérés par la loi) et **a fixé à 850 euros le plafond des frais susceptibles d'être prélevés** par l'établissement concerné, avec une revalorisation annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Dans un second temps, le **décret n° 2025-1363 du 26 décembre 2025** relatif au plafond des frais bancaires applicables en cas de succession présentant une complexité manifeste au sens de l'article L. 312-1-4-1 du code monétaire et financier **a porté ce plafond à 857 euros** et précisé les modalités de revalorisation annuelle de ce seuil.

La commission des finances salue le fait que l'unique disposition appelant une mesure d'application contenue dans un texte issu d'une initiative parlementaire au cours de la session 2024-2025 ait bien été rendue applicable par l'adoption de ces deux décrets. De fait, le rapporteur de ce texte

pour la commission, M. Hervé Maurey, a été associé, tout comme son homologue pour l'Assemblée nationale, Mme Christine Pirès-Beaune, de manière étroite à l'élaboration de ces mesures réglementaires d'application.

5. Les mesures liées au logement

a) L'ensemble des mesures d'application relatives au logement issues de l'article 71 de la loi de finances initiale pour 2024 ont été adoptées

L'article 71 de la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait six séries de dispositions relatives à la fiscalité du logement, qui modifiaient notamment les conditions d'attribution du prêt à taux zéro (PTZ) et de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), ou encore les conditions d'accès au crédit d'impôt en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré qui réalisent des investissements dans les logements neufs en outre-mer.

Au total, **les mesures d'application attendues pour mettre en œuvre cet article dans sa globalité s'élevaient au nombre de vingt, pour l'application desquelles 7 décrets et 4 arrêtés ont été pris**.

La plupart de ces mesures d'application ont été prises au cours de l'année 2024. Néanmoins, il subsistait **deux mesures en attente. Les décrets d'application ont cependant été pris au cours de l'année 2025**. On note ainsi :

- la publication du **décret du 28 février 2025**[1] qui définit les conditions dans lesquelles un logement-foyer conventionné peut augmenter les loyers après avoir connu une rénovation lourde ont été précisées par décret

- la publication du **décret du 5 août 2025**[2] qui définit les définit les performances techniques, énergétiques et environnementales que doivent acquérir les logements rénovés ou réhabilités en outre-mer pour que l'organisme d'habitation à loyer modéré qui les réalise ait accès au crédit d'impôt en faveur de l'investissement dans les logements neufs en outre-mer.

Par conséquent, l'ensemble des mesures d'application relatives à la fiscalité du logement mettant en œuvre l'article 71 de la loi de finances initiale pour 2024 ont désormais été prises.

b) La garantie de l'État au fonds de garantie Visale des risques locatifs n'est toujours pas mise en œuvre, selon un accord entre les parties

L'article 182 de la loi de finances initiale pour 2024 fusionne les cinq fonds gérés par Action Logement Services à partir de la ressource issue de la

---

[1] *Décret n° 2025-205 du 28 février 2025 relatif aux conventions à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers et aux modalités d'augmentation des redevances maximales à l'issue de certains travaux de rénovation lourde.*

[2] *Décret n° 2025-766 du 5 août 2025 relatif aux performances techniques, énergétiques et environnementales des logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation pour l'application de l'article 244 quater X du code général des impôts.*

participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et prévoit que l'État accorde sa garantie au fonds de garantie Visale des risques locatifs.

La garantie Visale est une caution locative gratuite proposée par Action Logement pour certains logements. Pour en bénéficier, le locataire doit obtenir le visa d'Action logement et le bailleur doit accepter l'acte de cautionnement. Dans le cas de dégradations locatives ou de loyers impayés, Action Logement verse au bailleur le montant dû puis se fait rembourser par le locataire.

Un décret en Conseil d'État doit mettre en œuvre la garantie apportée par l'État au fonds de garantie Visale, en précisant les obligations de service public incombant à Action Logement Services au titre des garanties de loyers impayés et de dégradations locatives. L'objectif est de respecter les règles européennes relatives aux compensations de service public.

Or, à ce jour, le décret n'a pas été pris et l'État n'apporte pas sa garantie au fonds Visale. Toutefois, comme en 2025, les services administratifs en charge du suivi du dossier indiquent que **l'absence de mesure d'application résulte d'un accord entre les deux parties**.

Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'article 182 loi de finances initiale pour 2024 n'instaure qu'une faculté pour l'apport de la garantie de l'État à Visale. La direction générale du Trésor indique qu'Action Logement et l'État se sont ainsi accordés pour ne pas appliquer cette mesure, « *qui impliquerait un coût budgétaire et opérationnel important pour l'État alors qu'à ce jour, les acteurs ne sont pas en demande de cette mesure* ».[1]

6. La réforme de l'affiliation volontaire des fonctionnaires en détachement à l'étranger au régime des pensions civiles et militaires trouve à s'appliquer même sans texte

L'article 271 de la loi de finances initiale pour 2021 prévoit que les fonctionnaires, les militaires ou les magistrats détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger, ou auprès d'un organisme international, peuvent demander à être affiliés et à cotiser au régime des pensions civiles et militaires. Cela s'applique même s'ils sont affiliés au régime de retraite dont relève l'emploi ou la fonction de détachement.

Les mesures d'application de l'article doivent :

- prévoir les modalités de l'affiliation volontaire, par décret en Conseil d'État ;

- fixer le taux de la cotisation afférente par décret simple.

[1] *Réponse de la direction générale du Trésor le 5 mai 2026.*

Ces deux mesures sont toujours attendues, mais n'empêchent pas de mettre en œuvre l'affiliation volontaire, qui se déroule selon des modalités non spécifiques.

En effet, la fixation du taux de cotisation a fait l'objet d'une tentative infructueuse en 2022. Un décret simple l'a en effet fixé à 27,77 %[1] pour les personnels ayant souscrit à l'option de rattachement au système français. Néanmoins, la mise en œuvre de ce taux spécifique a été reportée[2] puis annulée[3].

Comme l'indique le service des retraites de l'État[4], des travaux de concertation ont été entrepris au ministère de la Transformation et de la Fonction publiques afin de mettre permettre la mise en œuvre de cet article en respectant le principe de contributivité des droits et d'équité vis-à-vis des fonctionnaires bénéficiant des mêmes prestations.

Par conséquent, en l'absence de décret, le taux de cotisation qui s'applique actuellement pour les personnels concernés correspond au niveau de droit commun de 11,10 %[5].

La direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique sont chargées de la rédaction de ces décrets d'application, mais le *statu quo* actuel permet aux personnels remplissant les conditions de détachement à l'étranger de rester affiliés au régime des pensions civiles et militaires, sans qu'un taux spécifique ne soit défini ni que des précisions aient été apportées sur les modalités d'affiliation volontaire.

---

[1] *Décret n° 2022-705 du 26 avril 2022 fixant le taux de la cotisation prévue à l'article L. 87 du code des pensions civiles et militaires de retraite.*

[2] *Décret n° 2022-824 du 25 mai 2022 modifiant le décret n° 2022-705 du 26 avril 2022 fixant le taux de la cotisation prévue à l'article L. 87 du code des pensions civiles et militaires de retraite.*

[3] *Décret n° 2022-848 du 2 juin 2022 abrogeant le décret n° 2022-705 du 26 avril 2022 fixant le taux de la cotisation prévue à l'article L. 87 du code des pensions civiles et militaires de retraite.*

[4] *Réponse du service des retraites de l'État le 10 avril 2026.*

[5] *Conformément au 2° de l'article 61 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.*

VII. COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

A. SYNTHÈSE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE LA SESSION 2024- 2025

1. Un taux d'application des lois plus faible que celui des autres commissions, mais un nombre de lois promulguées supérieur

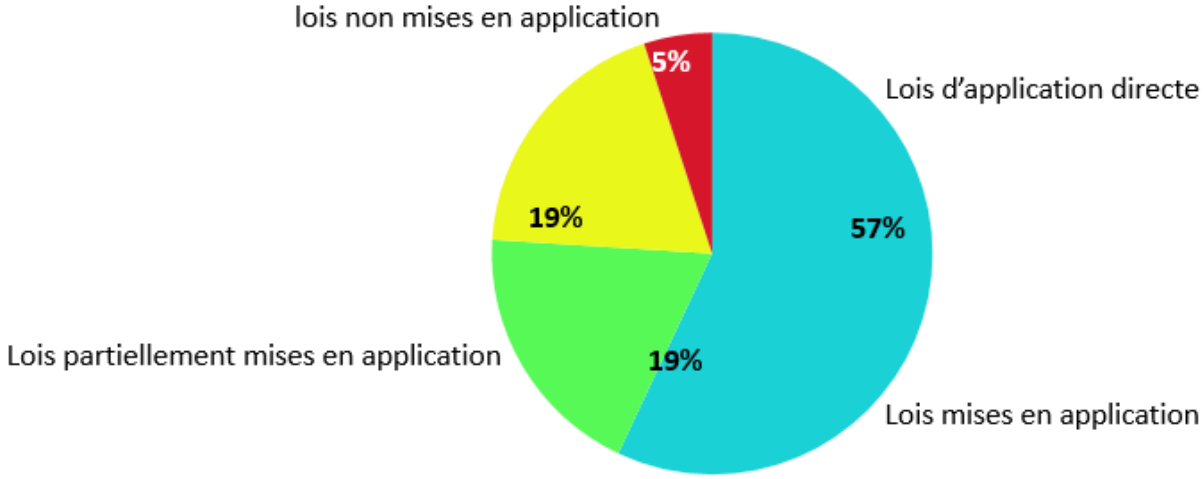
Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des lois, 21 lois** ont été adoptées définitivement au cours de la **session 2024-2025,** soit **deux de plus** que lors de la session précédente. Toutes commissions confondues, le nombre de lois promulguées lors de la session 2024-2025 s'établit à 56, dont 24 d'application directe.

Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission des lois au cours des sessions ordinaire et extraordinaire

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
23	24	20	10	19	21

Sur ces 21 lois, **12 étaient d'application directe** et 4 **sont entièrement mises en application** au 31 mars 2026.

Répartition des lois promulguées entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025 selon leur état d'application



Source : Commission des lois

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission, 37 **mesures réglementaires d'application sur 75 ont été prises** au cours de la période considérée, soit un taux de 49 %, 32 points en dessous de celui de la session précédente.

État d'application des lois adoptées définitivement entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État d'application
Lois directement applicables					
Loi n° 2024-1026 organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (15 novembre 2024)	Sénat	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2024-1061 visant à sécuriser le mécanisme de purge des nullités (26 novembre 2024)	Sénat	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-115 visant à proroger la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété (7 février 2025)	Sénat	Non	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-128 visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet (14 février 2025)	Sénat	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-269 visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public (24 mars 2025)	AN	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-412 visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte (12 mai 2025)	AN	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-443 organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (21 mai 2025)	Sénat	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-531 organique fixant le statut du procureur de la République anti-criminalité organisée (13 juin 2025)	Sénat	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-658 relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues (18 juillet 2025)	Sénat	Non	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-793 organique relative au Département-Région de Mayotte (11 août 2025)	Gouvernement	Oui	0	NA	**100 %**

Lois	Origine	Procédure accélérée	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	État d'application
Loi n° 2025-795 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille (11 août 2025)	AN	Oui	0	NA	**100 %**
Loi n° 2025-796 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive (11 août 2025)	Sénat	Oui	0	NA	**100 %**
Lois entièrement applicables					
Loi n° 2025-327 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » (11 avril 2025)	Sénat	Oui	2	2	**100 %**
Loi n° 2025-444 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (21 mai 2025)	AN	Non	1	1	**100 %**
Loi n° 2025-568 visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents (23 juin 2025)	AN	Oui	2	2	**100 %**
Loi n° 2025-640 portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse (15 juillet 2025)	Gouvernement	Oui	4	4	**100 %**
Lois partiellement applicables					
Loi n° 2025-379 relative au renforcement de la sûreté dans les transports (28 avril 2025)	Sénat	Oui	15	6	**40 %**
Loi n° 2025-532 visant à sortir la France du piège du narcotrafic (13 juin 2025)	Sénat	Oui	27	8	**30 %**
Loi n° 2025-622 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière (9 juillet 2025)	AN	Non	2	1	**50 %**
Loi n° 2025-797 de programmation pour la refondation de Mayotte (11 août 2025)	Gouvernement	Oui	21	13	**62 %**
Lois non mises en application					
Loi n° 2025-623 visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé (9 juillet 2025)	AN	Oui	1	0	**0 %**
Total					**49 %**

Source : Commission des lois

Évolution du taux d'application des lois relevant de la commission

	Taux d'application	Nombre de mesures prévues	Nombre de mesures prises
2021-2022	66 %	211	139
2022-2023	72 %	29	21
2023-2024	81 %	109	88
2024-2025	**49 %**	**75**	**37**

Source : Commission des lois

2. Une mise en application plus rapide, mais des carences dans l'adoption des mesures réglementaires relatives aux amendements sénatoriaux

a) L'observation d'un délai raisonnable pour l'intégralité des mesures prises en application

Pour la session 2024-2025, **il convient de constater que l'intégralité des mesures effectivement prises l'a été dans des délais raisonnables**, c'est-à-dire dans des délais inférieurs à un an, ce qui n'était pas survenu depuis 2019.

67 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi, contre 21,6 % en 2023-2024 et 33 % entre six mois et un an contre 49 % la session précédente. En réalité, ces taux dépendent en partie de la date de promulgation de la loi, ce qui nuance la portée de cette statistique.

b) Un taux d'application des dispositions issues des amendements sénatoriaux en recul

Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues par les lois promulguées au cours de la période de référence examinées au fond par la commission des lois
(à l'exclusion des rapports)

	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements d'origine sénatoriale	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	10	9	7	10	1	37
Mesures restant à prendre	3	4	13	15	3	38
Total	**13**	**13**	**20**	**25**	**4**	**75**
% du total général	17 %	17 %	27 %	33 %	5 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	77 %	69 %	35 %	40 %	25 %	49 %

Au 31 mars 2026, pour les 21 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2024-2025 et envoyées au fond à la commission des lois, le **taux de mise en application des dispositions législatives issues d'amendements d'origine sénatoriale** dans les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2024-2025 **s'élève à 35 %, un niveau très inférieur à celui observé lors des sessions précédentes** (65 % en 2023-2024, 56 % en 2021-2022 et 76 % en 2020-2021), à l'exception de la session 2022-2023 (33 %). Ce taux est également inférieur au taux moyen constaté, toutes commissions confondues, qui s'établit à 51 % et deux fois moindre que le taux d'application des mesures introduites par amendements du Gouvernement (69 %).

Le taux de mise en application des dispositions issues d'amendements de l'Assemblée nationale est légèrement supérieur à celui observé pour les dispositions issues d'amendements sénatoriaux. Il s'établit à 40 %, tout en enregistrant une baisse par rapport à la session 2023-2024, où il atteignait 67 %. Au total, le taux d'application des dispositions issues d'amendements parlementaires s'élève à 38 %.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte général de diminution du taux d'application des lois au cours de la dernière session. Elle apparaît toutefois plus marquée s'agissant des amendements d'origine sénatoriale.

Ces résultats confirment l'absence de tendance stable dans la mise en application des mesures issues d'amendements parlementaires, en particulier concernant ceux d'origine sénatoriale. Cette instabilité s'explique en partie par la faiblesse de l'assiette statistique propre aux dispositions introduites par amendement, laquelle tend mécaniquement à accentuer les distorsions.

À l'inverse, le taux de mise en application des dispositions issues du texte initial (77 % lors de la session 2024-2025 contre 85 % en 2023-2024 et 73 % en 2021-2022) demeure relativement stable d'une année sur l'autre. Ce segment repose en effet sur un volume plus important de mesures prévues, ce qui en renforce la fiabilité statistique et en fait un indicateur plus robuste.

Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues par les lois promulguées examinées au fond par la commission des lois au cours des dernières périodes de référence

(à l'exclusion des rapports)

Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements d'origine sénatoriale	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
1er octobre 2023 au 30 septembre 2024	**85 %**	**80 %**	**65 %**	**67 %**	**100 %**	**81 %**
1er octobre 2022 au 30 septembre 2023	100 %	0 %	33 %	100 %	50 %	72 %
1er octobre 2021 au 30 septembre 2022	73 %	59 %	56 %	72 %	60 %	66 %
1er octobre 2020 au 30 septembre 2021	72 %	47 %	76 %	75 %	-	66 %
1er octobre 2019 au 30 septembre 2020	80 %	100 %	79 %	33 %	33	74 %

c) Taux et délai des mesures d'application des propositions de loi

La quasi-totalité des mesures réglementaires considérées, soit 72 sur 75, a été **prévue par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée**.

La proportion de mise en application des mesures prévues par ces textes, qui est de 49 % (81 % en 2023-2024, 91 % en 2022-2023, 65 % en 2021-2022, 67 % en 2020-2021), est **identique au taux de mise en application de l'ensemble des lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois.

Par ailleurs, **37 des 38 mesures restant à mettre en application au 31 mars 2026 relèvent de lois pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée.**

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Commission des lois	**Total pour l'ensemble des commissions**
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	72	214
Mises en application	35	120
À mettre en application	37	94
Taux de mise en application	**49 %**	**56 %**

3. La publication des rapports

Au total, **9 remises de rapports par le Gouvernement au Parlement sont prévues** par les lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2024-2025. Ce nombre s'inscrit dans la continuité des sessions précédentes, à l'exception de celle de 2021-2022 marquée par la crise sanitaire : 14 rapports avaient été demandés en 2023-2024, 10 en 2022-2023, 67 en 2021-2022, 18 en 2020-2021 et 7 en 2019-2020.

Au 31 mars 2026, deux rapports ont été remis au Parlement, portant le taux de remise pour la commission à seulement 22 % pour l'année en cours. Ce taux, bien que modeste, demeure **supérieur à la moyenne enregistrée pour l'ensemble des commissions, qui s'établit à 11 % cette année**.

À l'image des années précédentes, **ce faible taux de remise de ces rapports souligne la faible propension du Gouvernement à transmettre au Parlement les rapports prévus par la loi.** Dès lors, la position traditionnelle du Sénat, consistant à veiller à circonscrire la demande de rapports au Gouvernement, est renforcée. La commission des lois continuera par conséquent, dans les textes qu'elle examine, à ne solliciter du Gouvernement que des rapports présentant un réel intérêt, et à privilégier ses propres travaux d'information et de contrôle pour approfondir certains sujets.

À cet égard, le rapport d'information présenté par Françoise Dumont et Marie-Pierre de La Gontrie s'agissant de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 constitue un exemple pertinent. Celui-ci a conclu que la sécurisation de l'événement a été un succès incontestable et que le retour d'expérience du recours massif à la sécurité

privée s'est avéré tout à fait positif, et prometteur pour l'ensemble de la filière. En revanche, les rapporteures ont manifesté un avis réservé concernant la mise en œuvre de l'expérimentation du recours à la vidéoprotection algorithmique, laquelle ne permet pas de porter un jugement définitif sur son opportunité.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Pôle droit pénal et sécurité

a) Loi n° 2025- 379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports

La loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 est issue d'une proposition de loi du sénateur Philippe Tabarot.

Dans cette loi, qui compte 27 articles, 15 nécessitaient explicitement des textes d'application. À la date de référence du contrôle d'application des lois, seules 6 de ces mesures d'application ont été prises par le Gouvernement, soit un taux global de mise en application de la loi de 40 %.

Ainsi, plusieurs textes ont déjà été pris pour l'application de cette loi.

En premier lieu, le **décret n° 2026-216 du 28 mars 2026 relatif à la sécurité dans les transports publics**, pris en Conseil d'État, a appliqué les mesures prévues à l'article 1er, 2, 6 et 18 de la loi, qui étendent les prérogatives des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, notamment pour leur permettre :

- de retirer à leur propriétaire et conserver des objets dangereux ;

- d'intervenir sur la voie publique pour constater des infractions commises dans les emprises de transport ou pour constater l'infraction de vente à la sauvette lorsqu'elle est commise aux abords immédiats de ces emprises.

Ce décret précise également les conditions de formation permettant à certains agents de sécurité privée de prendre des mesures de contrainte similaires à celles des services internes de sécurité, comme le prévoit l'article 3 de la loi.

Il tire enfin les conséquences du renforcement de la répression de l'abandon de bagages, prévu par l'article 18 de la loi.

Ces textes d'application étaient particulièrement attendus : ces dispositions, qui ont trait aux prérogatives des agents des services internes de sécurité, étaient au cœur de la proposition de loi.

En deuxième lieu, le **décret n° 2025-1234 du 15 décembre 2025**, pris en Conseil d'État, a permis l'application de l'article 10 permettant de pérenniser le recours à des caméras piétons par les agents de la police des

transports dans le cadre de leurs interventions. **Là encore, la mesure répondait à un besoin opérationnel exprimé avec force par la SNCF et la RATP**.

En troisième lieu, le **décret n° 2025-1310 du 24 décembre 2025**, pris en Conseil d'État, a permis l'application de l'article 14 de la loi autorisant à expérimenter le recours à des caméras embarquées.

De nombreuses dispositions de la loi ne sont pas encore appliquées faute de la prise de mesures réglementaires.

Peut notamment être cité **l'article 7** permettant **l'affectation des agents en charge de la sûreté d'Île-de-France Mobilités** au sein de salles d'information et de commandement relevant de la préfecture de police. Il s'agit pourtant d'une mesure utile et importante, notamment dans la perspective de l'ouverture des lignes de bus franciliennes mettant fin au monopole de la RATP à compter de 2027. Il appartient donc au Gouvernement de prendre les textes d'application nécessaires dans les meilleurs délais, et en tout état de cause avant la fin de l'année 2026.

Doivent également être relevés les cas des **articles 14 et 16**, qui prévoient tous les deux une expérimentation :

- l'article 14 autorise **l'expérimentation du recours aux caméras piéton pour les conducteurs d'autobus ou d'autocar**, pour une durée de trois ans ;

- l'article 16 permet **l'expérimentation d'un dispositif de captation et de transmission en temps réel du son dans les véhicules** afin de traiter des incidents ou atteintes affectant la sécurité des conducteurs, pour une durée de deux ans.

Le **retard pris dans le lancement de l'expérimentation conduit à la priver largement de son effet utile**. Il ne permet pas de respecter le temps que le législateur a entendu consacrer à ces expérimentations avant de pouvoir se prononcer, le cas échéant, sur la pérennisation des dispositifs. Il en va tout particulièrement de l'expérimentation de la captation du son dans les véhicules, qui soulève, comme les travaux parlementaires l'ont montré, des enjeux juridiques importants.

Le Sénat ne peut que regretter le retard pris dans l'application de **l'article 17** prévoyant la **communication aux opérateurs de transports de l'identité des personnes faisant l'objet d'une interdiction de paraître dans les réseaux**. Sans cette communication, l'exécution effective de cette peine complémentaire que le Sénat appelait de ses vœux depuis 2021 et qui a finalement été adoptée dans le cadre de cette loi est largement incertaine.

b) Loi n° 2025- 532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic

La loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 est issue d'une proposition de loi des sénateurs Étienne Blanc et Jérôme Durain. Elle transcrit directement les recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, dont le rapport publié en 2024 a fait date et qui plaidait pour une « stratégie globale » de lutte contre le narcotrafic. La loi comprend ainsi des dispositions visant notamment à établir un pilotage renforcé de la lutte contre le narcotrafic – avec l'affirmation d'un service opérationnel chef de file et la création d'un parquet national anticriminalité organisée –, à améliorer la lutte contre le blanchiment, à renforcer les capacités de renseignement, à densifier l'arsenal pénal pour mieux appréhender et sanctionner les pratiques des narcotrafiquants – y compris dans l'espace numérique -, à réformer la procédure pénale et à faciliter le recours aux techniques spéciales d'enquête ainsi qu'à renforcer les dispositifs de lutte contre la corruption, sécuriser les prisons, et mettre un terme à l'emprise du narcotrafic sur certains territoires.

Sur les 61 articles applicables de la loi, 27 nécessitaient explicitement des mesures d'application. À la date de référence du contrôle, seuls 8 de ces mesures d'application ont été prises par le Gouvernement, soit un taux global de mise en application de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 de 30 %.

Peuvent être notamment citées parmi les dispositions majeures de la loi qui ne sont pas encore applicables faute de mesure réglementaire :

- **l'article 6 permettant aux services des douanes, sur autorisation du Premier ministre, d'accéder directement aux données des opérateurs de transports** relatives à l'identification et à la traçabilité du trafic international des marchandises, des moyens de transport et des personnes ;

- **l'article 14** créant une **obligation à la charge des autorités portuaires de collecter les données qui permettent d'identifier les navires de plaisance qui ont un autre port d'attache**, leur propriétaire, les personnes qu'ils transportent ainsi que leur itinéraire et de les transmettre aux services de l'État chargés de la criminalité du haut du spectre. Les ports concernés par ce dispositif doivent être déterminés par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des ports, qui n'a pas été publié à ce jour ;

- **l'article 29**, qui **impose aux opérateurs de communications électroniques la vérification des données relatives à l'identité civile des acquéreurs de cartes SIM prépayées**. Cet article, issu d'un amendement adopté au Sénat, transcrivait directement une recommandation de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France[1], dont les travaux avaient mis en évidence le recours massif par les narcotrafiquants

[1] *Commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, Rapport n° 588 (2023-2024), 7 mai 2024.*

à de telles cartes, pour demeurer indétectables des enquêteurs comme des services de renseignement ;

- **l'article 33**, qui porte sur le **recours facilité à la pseudonymisation par les agents des services spécialement chargés des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées** au titre des procédures dans lesquelles ils interviennent. La mesure réglementaire en attente doit dresser la liste de ces services. Le retard pris en la matière est d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'une mesure importante et attendue pour protéger les enquêteurs des menaces ou des représailles auxquelles ils sont susceptibles de faire face, ainsi que leurs proches. Il en va de même concernant **les articles 34, 35 et 36**, respectivement relatifs à la **protection de l'identité, dans le cadre de ces procédures, des interprètes, des agents de l'administration pénitentiaire et des professionnels accompagnant les mineurs. Ces dispositifs constituent des éléments clés de la loi, dans un contexte où les réseaux de la criminalité organisée tentent d'imposer le silence par la terreur ;**

- **L'article 46**, qui prévoit la mise en place d'un **véritable statut des informateurs**, pour sécuriser les relations entre les officiers de police judiciaire et leurs sources humaines, et **d'une « infiltration civile »**. Là encore, ce retard est regrettable : il s'agit d'une mesure essentielle, directement issue des travaux de la commission d'enquête précitée, pour renforcer nos moyens d'investigations face aux organisations criminelles ;

- Certaines dispositions des **articles 53 et 54** permettant de lutter contre l'infiltration par les organisations criminelles des infrastructures portuaires, qui sont éminemment stratégiques pour les trafics. Il en va notamment de la mesure permettant le **partage des images de vidéosurveillance entre l'exploitant de l'installation portuaire, les douanes et les forces de l'ordre**, ainsi que de la mesure relative au **contrôle des personnels accédant à certaines zones sensibles** ;

- Certaines dispositions des **articles 56 et 59 permettant de lutter contre la poursuite des trafics en prison.** Il en va respectivement ainsi de la mesure permettant à l'administration pénitentiaire de **recourir à des drones pour sécuriser les établissements**, et notamment pour mettre fin à la livraison de produits stupéfiants, de téléphones portables, voire d'armes en leur sein ainsi que de la mesure prévoyant l'information de l'administration pénitentiaire lorsque l'installation ou la rénovation d'une installation radioélectrique est envisagée à proximité d'un établissement, de manière à **assurer l'efficacité des systèmes de brouillage des communications mobiles** qu'elle met en œuvre.

La commission des lois relève cependant que **le décret d'application de l'article 1er permettant de désigner la direction nationale de la police judiciaire comme chef de file de la lutte contre la criminalité organisée a**

bien été pris, et ce peu après l'entrée en vigueur de la loi[1]. Il s'agit d'une mesure importante pour rationaliser la gouvernance et renforcer le pilotage de cette lutte, dans le sens des recommandations de la commission d'enquête précitée.

La commission relève également que **le décret d'application de l'article 31 créant un véritable statut de collaborateur de justice a bien été pris**, certes assez tardivement[2], et ne peut que s'en satisfaire. Il s'agit en effet **d'une mesure essentielle, directement issue des travaux de la commission d'enquête précitée, pour donner aux enquêteurs les moyens de démanteler les organisations criminelles**.

c) Loi n° 2025- 568 du 23 juin 2025 visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents

Issue d'une proposition du député Gabriel Attal, la loi n° 2025-568 du 23 juin 2025 apporte des aménagements au régime de responsabilité pénale et civile des parents de jeunes délinquants ainsi qu'au code de la justice pénale des mineurs, qui, succédant à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, a permis une refonte substantielle de la procédure pénale des mineurs. Le texte comprend 11 articles applicables, une part substantielle d'entre eux ayant en effet été déclarés contraires à la Constitution[3].

Parmi ces 11 articles, seuls deux nécessitaient des mesures d'application, qui ont effectivement été prises par le Gouvernement :

- L'article 2 prévoit d'instaurer une obligation formelle pour les parents de déférer aux convocations du juge des enfants statuant en matière d'assistance éducative, sous peine d'être condamnés au paiement d'une amende civile. Ses conditions d'application ont effectivement été précisées par le décret n° 2025-1136 du 28 novembre 2025 qui prévoit que ladite amende civile ne peut excéder 7 500 euros et a permis l'entrée en vigueur du dispositif[4] ;

- L'article 8 remplace le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) par une note actualisée lorsque le mineur est déjà suivi au titre d'une précédente infraction par les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Par ailleurs, il enrichit le contenu du RRSE afin d'y intégrer les coordonnées de l'assureur en responsabilité civile des représentants légaux du mineur. Le décret n° 2025-1256 du 19 décembre 2025 a introduit au sein du code de la

---

[1] *Décret n° 2025-935 du 8 septembre 2025 portant désignation de la direction nationale de la police judiciaire en qualité de cheffe de file de la lutte contre la criminalité organisée.*

[2] *Décret n° 2026-225 du 30 mars 2026 pris pour l'application de l'article 706-63-1 B du code de procédure pénale relatif au statut de collaborateur de justice.*

[3] *Les articles 4, 5, 7, 12 et 15 ayant été déclarés contraires à la Constitution dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2025-886 DC du 19 juin 2025. Il en est de même du a) du 5° de l'article 6.*

[4] *Laquelle devait intervenir « à une date fixée par le décret [en question], et au plus tard le premier jour du sixième mois suivant la promulgation de la loi ».*

justice pénale des mineurs, un nouvel article D. 322-3-1 déterminant les modalités d'élaboration et le contenu de la note de situation actualisée. Sa publication a par ailleurs permis l'entrée en vigueur du dispositif[1].

Il résulte de ces éléments que la loi n° 2025-568 du 23 juin 2025 est aujourd'hui intégralement applicable.

d) Loi n° 2025- 623 du 9 juillet 2025 visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé

Issue d'une proposition de loi déposée par le député Philippe Pradal en janvier 2024, la loi du 9 juillet 2025 *visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé* venait traduire le **plan pour la sécurité des professionnels de santé** annoncé par le Gouvernement en septembre 2023 et répondre au sentiment d'une **recrudescence des violences** à leur encontre.

Ainsi, son **article 1er aggrave les peines encourues** en cas de violences, harcèlement sexuel ou vol commis contre un professionnel de santé ou tout salarié d'une structure sanitaire ou médico-sociale ou, s'agissant des violences ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de huit jours, lorsqu'elles ont eu lieu dans un établissement de santé ou une structure assimilée.

Son **article 2** étend quant à lui le **champ du délit d'outrage** aux propos ou menaces portant atteinte à la dignité des professionnels de santé et des salariés des structures sanitaires ou médico-sociales.

Par coordination, **l'article 3** permet aux **instances ordinales** nationales et régionales ou départementales des professions de santé (médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, infirmier, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue) de se porter parties civiles en cas **d'outrage** commis contre un des professionnels relevant de cet ordre.

L'article 4 permet quant à lui aux professionnels de santé exerçant à titre libéral de **déclarer leur adresse professionnelle comme domicile** lorsqu'ils portent plainte.

L'article 5 ouvre à **l'employeur** de professionnels de santé ou de salariés de structures sanitaires ou médico-sociales la possibilité, avec leur **consentement**, de **déposer plainte pour leur compte** lorsqu'ils ont été victimes de divers crimes et délits : tortures, violences, administration de substances nuisibles, appels téléphoniques malveillants, menaces, destruction ou dégradation d'un bien, actes d'intimidation.

Pour les **professionnels libéraux**, il confie cette responsabilité aux structures ordinales, renvoyant à un **décret** le soin d'en préciser les modalités de mise en œuvre.

---

[1] *Laquelle devait intervenir « à une date fixée par décret, et au plus tard le premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi ».*

L'article 6 élargit quant à lui, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité[1], la **protection fonctionnelle des agents publics** pour toutes les procédures pénales donnant droit à l'assistance d'un avocat, et non plus seulement pour la garde à vue.

Enfin, **l'article 7** assure l'application du texte en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Aucune disposition ne faisait l'objet d'une entrée en vigueur différée. Cette loi est donc entrée en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel*, soit le 10 juillet 2025.

*

Toutefois, l'intervention du pouvoir réglementaire est nécessaire pour permettre aux instances ordinales de porter plainte pour le compte des professionnels de santé libéraux, conformément à l'article 5. **Ce décret n'est pas paru à ce jour**, le Secrétariat général du Gouvernement indiquant, dans son rapport sur la mise en application de la loi, que « *l'absence de consensus entre les acteurs* », instances ordinales et unions régionales des professionnels de santé (URPS) principalement, n'avait à ce jour pas permis aux consultations d'aboutir. Ce même rapport indiquait que des arbitrages seraient soumis au cabinet en avril 2026 avant que le ministère de la justice ne procède à la rédaction de ce décret, dans la mesure où celui-ci viendrait modifier le code de procédure pénale.

La loi n° 2025-623 du 9 juillet 2025 visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé **n'est donc pas applicable en ce qui concerne cet article**.

e) Loi n° 2025- 622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière

Issue d'une **proposition de loi** déposée par la députée Anne Brugnera en octobre 2023 et soutenue de manière **transpartisane**, la loi du 9 juillet 2025 *créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière* venait traduire les recommandations formulées par le Comité interministériel de la sécurité routière au mois de juillet précédent afin de **consacrer une nouvelle forme d'homicide involontaire commis lors de la conduite d'un véhicule**, avant d'être enrichie de dispositions venant sanctionner des comportements dangereux sur la route.

Il est à noter que le Sénat a accepté de **voter conforme** cette proposition de loi **en deuxième lecture** alors que **l'Assemblée nationale avait rétabli intégralement son texte**, et ce afin de ne pas prolonger davantage son examen et de répondre aux attentes des associations de familles de victimes.

[1] *Décision n° 2024-1098, QPC du 4 juillet 2024.*

Ainsi, son **article 1er crée un nouveau chapitre dans le titre II du livre II du code pénal consacré aux homicides et blessures routiers.**

L'homicide routier est érigé en **délit autonome**, distinct de l'homicide involontaire. Puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende, il est constitué lorsqu'une des **dix circonstances alternatives** énoncées par l'article 221-18 du code pénal est remplie, parmi lesquelles figure la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité, l'ivresse manifeste, l'usage de stupéfiants, la consommation détournée de substances psychoactives, la conduite sans permis ou encore un excès de vitesse supérieur à 30 kilomètres à l'heure. Le cumul d'au moins deux de ces circonstances porte la peine encourue à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende.

La même logique est appliquée aux **délits de blessures routières**, selon que celles-ci, commises dans l'une des circonstances mentionnées ci-dessus, ont entraîné une **incapacité totale de travail supérieure** (art. 221-19) **ou inférieure ou égale à trois mois** (art. 221-20), passibles respectivement de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende et de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, peines majorées en cas de cumul de circonstances.

Ces délits sont assortis de **peines complémentaires**, certaines obligatoires selon les circonstances, comme la confiscation du véhicule en cas d'homicide ou blessure routiers commis en état d'ivresse ou en l'absence de permis de conduire.

À cet article, il est renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles est dressée la liste des substances psychoactives dont la consommation est détournée ou excessive

Son **article 2** concerne quant à lui la **procédure pénale générale** et plus particulièrement **l'information des parties civiles en cas d'appel du parquet**, qu'il impose lorsqu'il porte sur l'action publique, même en l'absence d'appel sur l'action civile, et fait obligation qu'elles soient avisées de la date de l'audience.

L'article 3 élargit la liste des délits pouvant être considérés, au regard de la récidive, comme une même infraction afin de réprimer plus sévèrement la conduite sans permis et le refus de se soumettre à un dépistage d'un état alcoolique ou de l'usage de stupéfiants.

L'article 4 allonge de cinq à dix ans la **durée maximale de l'annulation ou de la suspension du permis de conduire** encourue en tant que peines complémentaires pour toutes les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne prévues par le code pénal.

L'article 5 prévoit la mise en place, par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, d'**actions destinées à prévenir le risque de**

récidive des violences routières au bénéfice des personnes condamnées pour homicide ou blessures routiers.

L'article 6 érige en **délit**, puni de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, tout **dépassement de la vitesse maximale autorisée d'au moins 50 kilomètres à l'heure**, qui constituait auparavant une contravention de cinquième classe. Il renvoie à un décret la fixation de sa date d'entrée en vigueur, au plus tard le 31 décembre 2025.

L'article 7 rend **obligatoire** la **suspension par le préfet du permis de conduire de l'auteur d'une infraction routière** particulièrement dangereuse.

L'article 8 aggrave les **sanctions encourues** en cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, de conduite après usage de stupéfiants et de conduite sous l'empire d'un état alcoolique et après usage de stupéfiants, qu'il s'agisse de la peine principale, des peines complémentaires ou de la perte de points du permis de conduire.

L'article 9 systématise **l'immobilisation** et la **mise en fourrière**, à titre provisoire, du véhicule ayant servi à commettre l'infraction en cas de conduite après usage de stupéfiants aggravée par un état alcoolique.

L'article 10 procède à diverses coordinations liées à la création des délits d'homicide routier et de blessures routières par l'article 1er.

L'article 11 introduit une **obligation d'examen médical** pour tout conducteur impliqué dans un homicide routier ou des blessures routières, aux frais de ce dernier, afin de déterminer son aptitude à la conduite.

Enfin, **l'article 12** assure l'application du texte en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Seul l'article 6 de cette loi faisait l'objet d'une entrée en vigueur différée. Le reste de ses dispositions est donc entré en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel, soit le 10 juillet 2025.

*

Deux articles de cette loi appelaient **l'intervention d'un décret** pour assurer, en tout ou partie, leur mise en œuvre.

Dans le cadre de la **création**, par **l'article 1er**, des **délits d'homicide routier et de blessures routières**, dont l'un des éléments qualificatifs alternatifs est la **consommation**, détournée ou excessive, **de certaines substances psychoactives**[1], le décret en Conseil d'État devant **déterminer les conditions d'établissement de la liste desdites substances** reste à paraître. Selon le rapport sur la mise en application de la loi établi par le Secrétariat général du Gouvernement, la **concertation interministérielle sur le sujet**, impliquant les ministères de l'intérieur, de la justice, de la santé et les services du Premier ministre (Mildeca) serait toujours en cours. Pour autant, **ces délits**

[1] *Le protoxyde d'azote ayant été cité à titre d'exemple lors des débats à l'Assemblée nationale.*

restent applicables dans la mesure où les neuf autres circonstances prévues sont d'application directe.

Le second renvoi au pouvoir réglementaire visait à déterminer la **date d'entrée en vigueur**, au plus tard le 31 décembre 2025, de **l'article 6**, qui **transforme en délit l'excès de vitesse d'au moins 50 kilomètres à l'heure**. C'est finalement un **décret du 22 décembre 2025**[1] qui est venu procéder aux coordinations nécessaires dans le code de la route et **fixer au 29 décembre 2025**, soit **deux jours seulement avant la date limite prévue par le législateur**, l'entrée en vigueur de cette disposition.

La loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière **est donc partiellement applicable**.

2. Pôle justice et droit privé

a) Loi n° 2025- 391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes

La **loi n° 2025-391 du 30 avril 2025** ***portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes*** a été adoptée définitivement par le Sénat le 3 avril 2025, après une adoption conforme du texte issu des travaux de la commission mixte paritaire réunie à l'Assemblée nationale le 31 mars 2025. ***L'examen au fond des articles 15, 16, 40 et 41 avait été délégué à la commission des lois.***

L'article 15 a apporté une **rectification relative au partenariat d'innovation**, dont un élément du régime, défini à l'article L. 2172-3 du code de la commande publique, méconnaissait les principes d'égalité et de non-discrimination. La disposition qui attribuait systématiquement aux travaux, fournitures et services offerts par de « jeunes entreprises innovantes » un caractère innovant a ainsi été supprimée et ne nécessite pas de décret d'application.

L'article 16 a **refondu le régime juridique des actions de groupe**, dans le prolongement des travaux parlementaires sur la proposition de loi *relative au régime juridique des actions de groupe* adoptée par le Sénat en première lecture le 6 février 2024. Plusieurs de ses dispositions exigeaient des mesures d'application, qui ont pour l'essentiel été prises par le Gouvernement :

- la procédure d'agrément des associations susceptibles d'engager une action de groupe nationale ou transfrontalière et les obligations de

[1] *Décret n° 2025-1269 du 22 décembre 2025 pour la mise en œuvre du délit d'excès de vitesse.*

transparence qui leur incombent quant à leur financement par des tiers ont ainsi été définies par le décret n° 2025-1191 du 10 décembre 2025[1] ;

- les conditions dans lesquelles une juridiction peut, dès l'introduction de l'instance et par une décision motivée, rejeter une action de groupe manifestement infondée ont été précisées par le décret en Conseil d'État n° 2025-734 du 30 juillet 2025[2] ;

- huit tribunaux judiciaires ont été désignés pour connaître du contentieux des actions de groupe par le décret n° 2025-653 du 16 juillet 2025[3], qui a à cette fin rétabli l'article D. 211-8 du code de l'organisation judiciaire ;

- les caractéristiques du registre public des actions de groupe engagées devant les juridictions ont été établies par le décret en Conseil d'État n° 2025-734 du 30 juillet 2025[4].

Une disposition de l'article 16 n'a cependant pas encore fait l'objet d'un décret d'application. Il s'agit du fonds consacré au financement des actions de groupe, qui figure à l'article 1254 nouveau du code civil. Si le législateur n'a pas expressément prévu qu'un décret soit adopté pour en définir le régime, il sera toutefois nécessaire au fonctionnement de cette procédure. Cet article dispose en effet que le produit de la sanction civile qu'il consacre « *est affecté à un fonds consacré au financement des actions de groupe* ». Il importe enfin de souligner que cette procédure est « *applicable aux seules actions dont le fait générateur de la responsabilité du défendeur est postérieur à la publication* » de la loi.

L'article 40 a **adapté le régime de la carte de séjour pluriannuelle dite « talent – carte bleue européenne »** aux exigences de la directive (UE) 2021/1883 du 20 octobre 2021. Il supposait que soient déterminés par décret en Conseil d'État :

- les conditions dans lesquelles un étranger a acquis « *une expérience professionnelle pertinente* » durant au moins trois ans au cours des sept années qui ont précédé la demande de carte de séjour. Le décret en Conseil d'État n° 2025-539 du 13 juin 2025[5] a pour ce faire renvoyé au régime de la carte de séjour « talent – salarié qualifié » défini à l'article L. 421-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) ;

---

[1] *Décret n° 2025-1191 du 10 décembre 2025 portant procédure d'agrément des associations et entités pour la conduite d'actions de groupe nationales et transfrontalières et précisant leurs obligations en matière de publicité de leurs financements.*

[2] *Décret n° 2025-734 du 30 juillet 2025 relatif à la procédure applicable aux actions de groupe et au registre des actions de groupe.*

[3] *Décret n° 2025-653 du 16 juillet 2025 désignant les tribunaux judiciaires compétents en matière d'action de groupe.*

[4] *Décret n° 2025-734 du 30 juillet 2025 relatif à la procédure applicable aux actions de groupe et au registre des actions de groupe.*

[5] *Décret n° 2025-539 du 13 juin 2025 relatif aux cartes de séjour « talent » et modifiant certaines dispositions relatives aux cartes de séjour « recherche d'emploi-création d'entreprise » et « entrepreneur et profession libérale ».*

- le seuil de rémunération que doit justifier le demandeur pour se voir octroyer une telle carte et qui ne pouvait être inférieure à 1,5 fois le salaire annuel brut moyen a été établi à cet étiage par le même décret.

L'article 41 a apporté **plusieurs modifications de coordination au Ceseda relatives à la carte de séjour pluriannuelle « talent – profession médicale et de la pharmacie »** qui ne nécessitaient pas de mesure d'application.

Les articles 15, 16, 40 et 41 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 sont **applicables** au 11 mai 2026, à l'exception de la disposition de l'article 16 relative au fonds consacré au financement des actions de groupe.

3. Pôle droit public

a) Loi n° 2025- 269 du 24 mars 2025 visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public

La **loi n° 2025-269 du 24 mars 2025 visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public** a été adoptée définitivement par le Sénat le 12 mars 2025, après une adoption conforme du texte par la commission des lois le 5 mars 2025 selon la procédure de législation en commission en application de l'article 47 *ter* du Règlement du Sénat.

Alors que l'expérimentation des **concours** dits « **Talents du service public** », débutée en 2021 à la suite de **l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021** a pris fin le 31 décembre 2024, cette loi tend à prolonger celle-ci jusqu'au **31 août 2028**. Le Gouvernement devra remettre au Parlement le rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre des classes prépas et concours « Talents » avant le **31 mars 2028**.

Afin de sécuriser cette expérimentation, la loi n° 2025-269 du 24 mars 2025 a prévu l'application rétroactive de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, dans sa rédaction résultant de la loi, à l'ensemble des concours ouverts depuis le 1er août 2024. Cette loi a également **ratifié l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021**, de manière à donner une pleine valeur législative à l'ensemble de ses dispositions.

Enfin, la loi a **élargi l'expérimentation** de la voie « Talents » aux concours permettant l'accès aux écoles ou organismes assurant la formation de militaires, de manière à permettre la mise en place d'un **concours « Talents »** pour **l'accès au corps des ingénieurs de l'armement**, dont les membres ont le statut de militaires.

La loi n° 2025-269 du 24 mars 2025 comporte trois articles qui sont tous d'application directe.

Dans la mesure où elle a modifié des dispositions de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 qui sont précisées, aux termes de cette ordonnance, par un décret en Conseil d'État, elle a néanmoins nécessité l'actualisation de celui-ci. Le décret n° 2021-239 du 3 mars 2021 a ainsi été modifié par le **décret n° 2025-1148 du 28 novembre 2025** instituant des modalités d'accès aux écoles de formation des ingénieurs relevant de certains corps techniques de l'État et relatif aux cycles de formation y préparant.

En particulier, ce décret a institué des concours externes spéciaux pour **l'accès aux écoles de formation des corps techniques de l'État** (ingénieurs des mines ; ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, ingénieurs de l'armement ; ingénieurs de la statistique, de l'économie et de la donnée).

Il a également précisé, afin de tenir compte de la demande formulée en ce sens par le rapporteur de la commission des lois du Sénat lors de l'examen de la proposition de loi, que le **rapport d'évaluation** que le Gouvernement devra remettre au Parlement devra détailler, outre les emplois occupés à l'issue de leur scolarité par les anciens élèves recrutés par la voie des concours « Talents » et l'évolution de ces emplois, la **trajectoire professionnelle de ces anciens élèves**.

La **loi n° 2025-269 du 24 mars 2025** est **entièrement applicable** au 14 avril 2026.

b) Loi n° 2025- 444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité

La **loi n° 2025-444 du 21 mai 2025** visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 7 avril 2025 en deuxième lecture. Elle a été promulguée le 21 mai 2025, après que le Conseil constitutionnel, saisi le 15 avril 2025, a déclaré le texte conforme à la Constitution le 15 mai 2025[1].

Cette loi étend, à compter des élections municipales de mars 2026, le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants.

Afin de valoriser l'engagement local et de garantir le pluralisme, elle permet, de plus, aux communes de moins de 1 000 habitants de déposer des listes comportant deux candidats supplémentaires par rapport au nombre de sièges à pourvoir.

En outre, dans l'objectif de faciliter le fonctionnement des conseils municipaux des petites communes, la loi :

[1] *Décision n° 2025-883 DC du 15 mai 2025. Le Conseil constitutionnel avait été saisi par le Premier ministre, au moins soixante sénateurs et au moins soixante députés.*

- autorise, dans les communes de moins de 1 000 habitants, le dépôt de listes incomplètes, comportant jusqu'à deux candidats de moins que le nombre de droit commun ;

- et fait bénéficier les communes comptant entre 500 et 999 habitants de la « présomption de complétude », qui était jusqu'alors réservée aux communes de moins de 500 habitants : en conséquence, l'effectif légal du conseil municipal des communes de 500 à 999 habitants, fixé à 15 membres, est désormais réputé complet à 13.

La **loi n° 2025-444 du 21 mai 2025** comprend **sept articles**.

*

Les **articles 2, 3, 5, 6 et 7** de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 sont d'**application directe**.

L'article 1er, qui étend le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants, a donné lieu à l'édiction d'un **décret en Conseil d'État non prévu par la loi**. Le décret en Conseil d'État n° 2025-778 du 6 août 2025 portant diverses modifications du code électoral a ainsi modifié certaines dispositions réglementaires du code électoral relatives aux élections municipales et aux commissions de contrôle des listes électorales afin de tirer les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025.

L'article 4 a pour objectif principal d'harmoniser les règles applicables à l'élection des adjoints au maire dans les communes de moins de 1 000 habitants avec celles en vigueur dans les communes de plus de 1 000 habitants[1] ; il procède en outre à deux **coordinations** dans le code général des collectivités territoriales en supprimant des références – rendues obsolètes – au scrutin majoritaire et à la distinction entre communes de plus et de moins de 1 000 habitants. Le **troisième alinéa de l'article L. 2112-3 du code général des collectivités territoriales**, tel que modifié par l'article 4 de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, dispose ainsi que les membres de la commission chargée de rendre un avis sur tout projet visant à détacher une section de commune ou une portion du territoire d'une commune « *sont élus au scrutin majoritaire plurinominal, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ». Ce **décret en Conseil d'État** a été pris le **20 février 2026**[2].

En conséquence, la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 est **entièrement applicable** au 2 avril 2026.

---

[1] *Tout en prévoyant toutefois une dérogation, dans les communes de moins de 1 000 habitants, à la règle du remplacement d'un adjoint par une personne de même sexe.*

[2] *Il s'agit du décret n° 2026-116 du 20 février 2026 relatif aux modalités de désignation des membres de la commission prévue à l'article L. 2112-3 du code général des collectivités territoriales.*

4. Pôle collectivités territoriales

a) Loi n° 2025- 640 du 15 juillet 2025 portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse

La loi **n° 2025-640 du 15 juillet 2025 portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse** a été adoptée par le Sénat le 2 juin 2025, puis est entrée en vigueur le 15 juillet à la suite d'une adoption conforme à l'Assemblée nationale.

Cette loi avait pour objet la création d'un établissement public *sui generis*, placé sous la tutelle de la collectivité de Corse, dont la vocation est la reprise de l'ensemble des missions exercées jusqu'alors par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Corse. Le schéma retenu, notamment s'agissant de la gouvernance de l'établissement, a été conçu pour que puisse jouer l'exception de « quasi-régie », qui permet à la collectivité de confier à l'établissement la gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires sans mise en concurrence préalable.

L'article 1er de la loi définit le statut, les missions, les ressources et les conditions d'emploi et de représentation du personnel du nouvel établissement. Il confie à l'établissement les missions traditionnellement dévolues aux chambres de commerce et d'industrie, telles que la représentation des intérêts des secteurs professionnels, ainsi que la mission de création et de gestion d'équipements portuaires et aéroportuaires.

Il précise également que les ressources de l'établissement public sont identiques à celles des CCI régionales et prévoit la constitution d'un comité social territorial composé de différents collèges compétents en fonction du statut des personnels, l'établissement ayant vocation à employer des salariés de droit privé et des agents publics.

L'article renvoyait à un décret en Conseil d'État la définition de la composition du conseil d'administration de l'établissement public ainsi que les éventuelles mesures d'adaptation du code du travail applicables au comité social et économique compétent à l'égard de l'ensemble du personnel de l'établissement. Ces éléments ont ainsi été précisés par le décret n° 2025-1248 du 19 décembre 2025 qui a plus largement fixé les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public et précisé les modalités d'élection des juges des tribunaux de commerce en Corse. Le même décret a également prévu des mesures transitoires nécessaires à la mise en place du nouvel établissement public.

Les articles 2 et 3 contiennent des dispositions d'application directe visant à adapter le fonctionnement de l'établissement public sur le modèle des chambres de commerce et d'industrie.

En conséquence, la loi n° **2025-640 du 15 juillet 2025 portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse** est pleinement applicable.

b) Loi n° 2025- 797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte

Promulguée moins de huit mois après le passage du cyclone Chido, la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 *de programmation pour la refondation de Mayotte* **constitue le troisième volet de la réponse de l'État à la crise mahoraise**, après les mesures d'urgence prises à la suite de la catastrophe naturelle, puis l'adoption de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 *d'urgence pour Mayotte*.

Le texte poursuit une ambition large : **répondre durablement aux difficultés structurelles de l'archipel** par un programme d'investissements publics et par un ensemble de mesures relatives à l'immigration, à la sécurité, aux infrastructures, à la convergence sociale et économique et au fonctionnement institutionnel de la collectivité.

Au 30 mars 2026, la loi demeurait, selon les données du Sénat, **partiellement mise en application** : sur les **21 mesures réglementaires prévues, 13 ont été prises**, soit un **taux d'application de la loi de 62** %. L'état d'application de la loi est contrasté selon les thématiques retenues.

(1) Le suivi de la programmation et des investissements : des instruments de pilotage désormais engagés

La commission des lois avait, lors de l'examen du projet de loi, insisté sur « *l'insuffisante précision des engagements, notamment s'agissant de leur articulation avec les plans précédents et du calendrier de leur mise en œuvre, ainsi que l'absence de traduction budgétaire précise pour les actions ne relevant pas des investissements prioritaires* » et déploré « *l'absence de programmation annuelle* »[1].

Le Parlement avait ainsi introduit, pour remédier à ces lacunes, plusieurs dispositifs **destinés à renforcer le suivi de la programmation et le contrôle parlementaire** de cette dernière. Dans ce cadre :

- l'**article 2** de la loi de programmation prévoyait la remise au Parlement, avant le 31 décembre 2025, d'une **programmation annuelle des investissements prioritaires** dans les infrastructures et les politiques publiques essentielles à Mayotte au cours de la période 2025-2031. Cette programmation annuelle des investissements **a effectivement été adressée au Parlement le 29 janvier 2026** ;

- l'**article 3** a institué un comité de suivi, placé auprès du Premier ministre, « *chargé de **veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation de la [...] loi et d'en rendre compte au Parlement*** ». Ce comité de suivi doit remettre, avant le **1er juillet 2028**, un rapport public intermédiaire évaluant « *l'impact de la reconstruction* » et de la refondation de Mayotte et la « *réalisation*

[1] *Rapport n° 612 (2024-2025) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte et sur le projet de loi organique relatif au Département-Région de Mayotte.*

des investissements ». Ses membres ont été nommés par arrêtés du Premier ministre, les 11 décembre 2025[1] et 19 février 2026[2].

Ces mécanismes répondaient au constat, partagé par les élus mahorais et par la commission des lois, selon lequel **plusieurs plans précédemment annoncés en faveur du territoire avaient souffert d'un défaut de continuité et d'un pilotage insuffisant**.

La remise du rapport relatif à la programmation annuelle des investissements **ne saurait toutefois, à elle seule, garantir l'effectivité des engagements pris par l'État**. La commission des lois avait ainsi déjà souligné, lors de l'examen du texte, la **nécessité de distinguer clairement les investissements réellement nouveaux des opérations déjà annoncées** dans le cadre de plans antérieurs, afin d'assurer la lisibilité et la crédibilité de l'effort financier consacré à Mayotte.

Enfin, si le comité de suivi a d'ores et déjà, à l'initiative de son président, le sénateur Thani Mohamed Soilihi, engagé ses travaux, son fonctionnement régulier devra faire l'objet d'une vigilance particulière.

(2) Le renforcement des prérogatives du préfet : un décret d'application toujours attendu

Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat avait introduit, à l'initiative de la commission des lois, un **dispositif plaçant, pour la durée du plan de refondation[3], l'ensemble des services de l'État et des établissements publics intervenant à Mayotte sous l'autorité du préfet[4]**. Cette mesure, aujourd'hui inscrite à l'**article 4** de la loi de programmation, s'inspire directement de l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure qui permet, sous certaines conditions, au préfet de département de « *diriger l'action de l'ensemble des services et des établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial* » et de les placer sous son autorité.

Cette disposition procède de l'idée, largement partagée lors des travaux préparatoires, selon laquelle les défis auxquels fait face Mayotte, la taille réduite du territoire ainsi que « *l'imbrication systémique des missions des services de l'État* »[5], rendaient nécessaire une coordination renforcée de l'action de ces derniers.

---

[1] *Arrêté du 11 décembre 2025 portant nomination des membres du comité de suivi de la loi de programmation pour la refondation de Mayotte.*

[2] *Arrêté du 19 février 2026 portant nomination au comité de suivi de la loi de programmation pour la refondation de Mayotte ;*

[3] *Soit jusqu'au 31 décembre 2030.*

[4] *À l'exception de l'établissement public chargé de coordonner les travaux de reconstruction de Mayotte mentionné à l'article 1er de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte.*

[5] *Rapport n° 612 (2024-2025) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte et sur le projet de loi organique relatif au Département-Région de Mayotte.*

Or, **l'article 4 demeure, à ce jour, largement inapplicable, faute de publication du décret en Conseil d'État chargé d'en préciser les modalités d'application**, et en dépit d'une « *publication envisagée en février 2026* », selon l'échéancier communiqué par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG).

(3) Une mise en œuvre avancée des dispositifs migratoires, malgré certaines échéances différées

Le titre II de la loi du 11 août 2025 (articles 5 à 18) regroupe un ensemble particulièrement dense de **dispositions destinées à lutter contre l'immigration irrégulière et l'habitat illégal à Mayotte**. Il traduit la place centrale accordée, par le législateur, aux enjeux migratoires dans le processus de refondation de l'archipel. Cette orientation s'appuie sur l'analyse, largement relayée, selon laquelle la pression migratoire constitue **aujourd'hui l'un des principaux facteurs de déstabilisation du territoire**. La commission des lois a en effet, dans le cadre d'un précédent rapport, évalué à entre 80 000 et 100 000 le nombre de personnes en situation irrégulière résidant à Mayotte[1].

Le législateur a, dans cette perspective, entendu renforcer les conditions d'accès au séjour, lutter contre les détournements du droit de la nationalité et faciliter les mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Afin de mesurer les effets de ces dispositifs dérogatoires, l'**article 7** prévoit en outre la remise au Parlement, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi, d'un **rapport d'évaluation portant sur les règles spécifiques applicables à Mayotte en matière d'immigration et de nationalité**.

Parmi les mesures adoptées, deux nécessitaient l'intervention de textes réglementaires pour entrer pleinement en vigueur :

- l'**article 12** prévoit que l'étranger peut bénéficier, « *dans des circonstances exceptionnelle*s », d'une **aide au retour**. L'article prévoit également qu'il peut accéder, « *sous réserve de l'existence d'un projet économique viable* », à une **aide à la réinsertion économique** ou, « *s'il est accompagné d'un ou de plusieurs enfants mineurs* », à des **mesures d'accompagnement**. Conformément aux dispositions de la loi, l'**arrêté du 3 décembre 2025** ***relatif à l'aide au retour et à la réinsertion à Mayotte*** est venu préciser les modalités d'application de ce dispositif, **désormais pleinement applicable** ;

- l'**article 14** instaure, par dérogation à l'article L. 741-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), **un régime permettant le placement en rétention administrative d'étrangers accompagnés de mineurs** « *dans des lieux spécialement adaptés à la prise en charge des besoins de l'unité familiale* ». Le législateur a prévu que **les caractéristiques de ces lieux**, « *indépendants des lieux de rétention et qui garantissent aux membres*

[1] *Rapport d'information n° 525 (2025-2026) fait au nom de la commission des lois sur la situation institutionnelle, la justice, la sécurité et l'immigration à La Réunion et à Mayotte.*

de la famille une intimité adéquate dans des conditions qui tiennent compte de l'intérêt supérieur de l'enfant », **soient définies par décret en Conseil d'État**.

Les dispositions de l'article 14 n'entreront toutefois en vigueur qu'au 1er juillet 2028 et, dans ces conditions, les mesures réglementaires nécessaires à leur application n'avaient pas encore à être publiées à la date du présent rapport. Il convient néanmoins de relever que, contrairement aux indications transmises par le SGG, qui évoquait une « *publication envisagée en janvier 2026* », aucun texte n'a encore été publié à cette date.

(4) Les nouveaux pouvoirs de police en matière d'armes : une mise en application partielle

La loi de programmation pour la refondation de Mayotte **a renforcé les pouvoirs de police administrative relatifs au contrôle des armes**, dans un contexte de dégradation sécuritaire particulièrement préoccupant à Mayotte.

Avant l'intervention du législateur, les pouvoirs du préfet en matière de remise des armes demeuraient fortement encadrés. Une mesure de remise générale ne pouvait ainsi être décidée que dans le cadre de l'état d'urgence prévu par la loi n° 55-383 du 3 avril 1955 et en présence d'un « *péril imminent* ». Ce cadre, peu adapté à la situation mahoraise, caractérisée par des violences récurrentes et diffuses, a été assoupli *via* **l'instauration d'un régime dérogatoire autorisant le préfet, par arrêté, à ordonner la remise générale des armes et objets susceptibles de présenter un danger pour la sécurité publique**.

À ce titre, le chapitre Ier du titre III de la loi prévoit un renforcement du contrôle des armes sur l'archipel :

- l'**article 19** permet à l'administration, après autorisation du juge des libertés et de la détention, de **procéder à des visites domiciliaires et à des saisies d'armes** relevant des catégories A à D ainsi que des objets susceptibles de constituer une arme dangereuse pour la sécurité publique ;

- l'**article 20** permet au préfet de Mayotte, dans un contexte de risque de troubles graves à l'ordre public, d'ordonner, par voie d'arrêté, sur tout ou partie du territoire, la **remise de l'ensemble des armes et objets susceptibles de constituer une arme dangereuse** pour la sécurité publique. À la date de référence du présent rapport, le préfet de Mayotte n'avait pas encore fait usage de ce nouveau pouvoir de police.

L'article 20 prévoit en outre que « *[l]es détenteurs des armes […] peuvent décider de les remettre à l'État aux fins de destruction, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.* ». L'article 5 du décret n° 2025-1427 du 30 décembre *2025 relatif au Département-Région de Mayotte*, pris pour l'application de la disposition précitée, **se limite toutefois à encadrer les modalités de remise des armes**. Les **conditions de leur destruction** doivent, quant à elles et selon ce même article 5, être définies « *par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice, du ministre chargé*

du budget et du ministre chargé de l'outre-mer ». **Or, cet arrêté n'a toujours pas été publié à la date du présent contrôle**.

(5) Une application rapide des dispositions relatives au recensement de la population

L'**article 22** adapte, pour Mayotte, les règles prévues au VI de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* afin de **permettre l'organisation d'un recensement exhaustif de la population** dans l'ensemble des communes de l'archipel, dès 2025. Le dispositif prévoit en outre que les opérations de recensement pourront se prolonger au cours de l'année 2026 et qu'aucune enquête ne sera conduite au titre de cette même année. Ces dérogations en matière de méthode et de calendrier tenaient compte de la nécessité de disposer rapidement de données démographiques consolidées et actualisées sur la population mahoraise.

Le **décret chargé de préciser les modalités d'organisation de l'enquête de recensement a été pris dès le 28 août**[1], permettant l'engagement rapide des opérations de collecte. La campagne de recensement a pu débuter dès le mois de novembre, et **a mobilisé près de 700 agents recenseurs jusqu'à l'achèvement des opérations, le 24 janvier 2026**. Après les opérations de contrôle et de fiabilisation des données recueillies, l'Insee devrait publier une première estimation provisoire au cours de l'été 2026 avant **l'adoption, par décret, des chiffres consolidés avant la fin de l'année 2026**. Les nouvelles populations légales entreront ensuite en vigueur à compter du 1er janvier 2027.

(6) Le Département-Région de Mayotte : une réforme institutionnelle largement engagée sur le plan réglementaire

La loi de programmation et la loi organique n° 2025-793 du 11 août 2025 *relative au Département-Région de Mayotte* ont prévu une réforme du fonctionnement institutionnel et administratif de la collectivité de Mayotte. Cette réforme, prévue aux **articles 48 à 51** de la loi de programmation, s'inspire du modèle retenu pour les autres collectivités uniques régies par l'article 73 de la Constitution, à savoir la Guyane et la Martinique.

Le **décret n° 2025-1427 du 30 décembre 2025 *relatif au Département-Région de Mayotte*** a permis la mise en œuvre effective du nouveau statut de la collectivité depuis le 1er janvier 2026. **À compter du prochain renouvellement des conseillers départementaux**, prévu en 2028, **52 conseillers de l'assemblée de Mayotte seront ainsi élus au scrutin de liste proportionnel**, au sein d'une circonscription unique divisée **en 13 sections électorales**.

---

[1] *Décret n° 2025-862 du 28 août 2025 organisant l'enquête 2025 de recensement de la population à Mayotte.*

La nouvelle assemblée désignera en son sein un président chargé d'exercer les fonctions exécutives de la collectivité, assisté de vice-présidents réunis au sein d'une commission permanente. Le texte consacre en outre la fusion des deux conseils consultatifs existant à Mayotte, « *afin de créer une instance unique, à savoir le conseil économique, social, environnemental de la culture et de l'éducation (CESECE) de Mayotte* »[1].

c) Loi n° 2025- 176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte

La **loi n° 2025-176 du 24 février 2025** ***d'urgence pour Mayotte*** a été adoptée définitivement par le Sénat le 13 février 2025, sur la base du texte issu de la commission mixte paritaire, selon l'article 45 de la Constitution.

Cette loi avait pour objet d'accélérer la reconstruction de l'île après le passage du **cyclone Chido**, le 14 décembre 2024, et de **soutenir la population et les acteurs économiques mahorais** confrontés à la crise.

La commission des lois avait été saisie pour avis, avec délégation au fond, sur plusieurs articles de cette loi (articles 3 et 17 à 23), relatifs à la commande publique notamment. Parmi ces articles, seuls trois nécessitaient des mesures d'application.

Tout d'abord, dans le champ de cette saisine pour avis, **deux articles** sont d'application directe.

Par ailleurs, la loi du 24 février 2025 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de **créer un établissement public chargé de coordonner les travaux de construction** de Mayotte. En conséquence, **l'ordonnance n° 2025-453** ***relative à la transformation de l'établissement public foncier et d'aménagement à Mayotte*** a été publiée au *Journal officiel* le 24 mai 2025. Le projet de loi de ratification de l'ordonnance a été déposé au Sénat le 2 juillet 2025.

Prévue à l'article 3 de la loi, la **liste des communes** où **l'État** ou un de ses établissements publics désignés par le ministre chargé de l'éducation nationale **peut assurer la construction**, la reconstruction, la rénovation ou encore l'équipement des **écoles publiques**, par dérogation[2] et jusqu'au 31 décembre 2027, **n'a fait l'objet d'aucune publication par arrêté** du ministre chargé de l'éducation nationale[3].

La **loi n° 2025-176 du 24 février 2025** a également instauré, pour certains marchés publics[4], une obligation de transparence relative au coût de

---

[1] *Décret n° 2025-1427 du 30 décembre 2025 relatif au Département-Région de Mayotte.*

[2] *À l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales et aux articles L. 212-1, L. 212-4 et L. 212-5 du code de l'éducation.*

[3] *En l'état des informations portées à la connaissance de la commission des lois du Sénat.*

[4] *Cela concerne les marchés nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par le cyclone Chido survenu à Mayotte les 13 et 14 décembre 2024 ou par les événements climatiques survenus entre le 13 décembre 2024 et le 13 mai 2025 et qui répondent à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 2 millions d'euros hors taxes.*

revient des prestations à la charge des titulaires, des entreprises liées et de leurs sous-traitants.

À cet égard, le **décret n° 2025-877 du 2 septembre 2025** a permis de **préciser les modalités de ce contrôle**, en prévoyant les conditions dans lesquelles les fonctionnaires ou agents habilités peuvent procéder à la vérification, sur pièces ou sur place, de l'exactitude des renseignements fournis.

Cette obligation s'applique aux marchés pour lesquels une consultation est engagée ou un avis de publicité est envoyé à la publication pour **une durée de deux ans, soit jusqu'au 26 février 2027**.

Sous réserve de la publication de l'arrêté prévu par l'article 3 précité, la **loi n° 2025-176 du 24 février 2025** est **quasi intégralement applicable** au 28 avril 2026.

VIII. COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

En matière européenne, le Sénat peut faire valoir sa position de différentes manières. À l'adresse du Gouvernement, il peut adopter des **résolutions européennes** sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, au titre de l'examen des projets d'actes législatifs européens. Afin de s'assurer que l'Union européenne n'outrepasse pas les limites de ses compétences, il veille aussi au respect du principe de subsidiarité et peut adopter un **avis motivé** sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution. Enfin, sa commission des affaires européennes entretient un dialogue politique informel avec la Commission européenne et peut, dans ce cadre, adopter des **avis politiques** en réaction aux documents que celle-ci lui adresse. Le **suivi de ces positions européennes du Sénat** s'inscrit dans le contexte plus large du bilan de l'application des lois dans la mesure où ce travail contribue au contrôle de la politique européenne du Gouvernement.

En outre, la commission des affaires européennes veille de manière croissante au **respect de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne**, cette mission ayant été renforcée par la révision du Règlement du Sénat adoptée le 8 avril 2025.

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI

Entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2025, le Sénat a adopté **16 résolutions européennes**, contre 11 l'année précédente. La commission des affaires européennes a été saisie de **913 textes européens au titre de l'article 88-4, contre 943 au cours de la session précédente**, et, parmi eux, en a examiné **779**, dont **163 de manière plus approfondie**, soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions.

Sur ces 16 résolutions, **6 sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes** (universités européennes ; révision de la législation pharmaceutique ; programme pour l'industrie européenne de défense ; réduction de la pollution par les microplastiques ; « méga-camions » ; programme de travail de la Commission européenne pour 2025) et 10 trouvent leur origine dans l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs (demande de mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan ; réforme de la perception des cotisations des travailleurs frontaliers pour les prestations chômage ; avenir de la politique agricole commune (PAC) ; demande d'une réglementation européenne sur la gestion du trafic spatial et relative au développement d'un espace « vert » création d'un fichier européen des comptes bancaires ; intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne ; reconnaissance par l'Union européenne de la catégorie des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ; souveraineté numérique européenne ; promotion de la recherche dans le domaine des ARN extracellulaires ; protection des mineurs en ligne). Ces 10 dernières

propositions ont donné lieu à un rapport législatif de la commission des affaires européennes.

En outre, **la commission des affaires européennes a entendu 25 communications et adopté 5 rapports d'information** : plan européen pour vaincre le cancer ; bilan des positions européennes du Sénat au cours de la session 2023-2024 ; dérive normative de l'Union européenne ; révision de la législation pharmaceutique proposée par la Commission européenne ; universités européennes : vers un acte II.

Au cours de la session 2024-2025, la commission des affaires européennes a également adopté 13 avis politiques adressés à la Commission européenne et au Parlement européen : 8 d'entre eux portaient sur des thèmes ayant donné lieu parallèlement à une résolution européenne, tandis que 5 d'entre eux portaient sur des sujets distincts (consultation publique sur la politique commune de la pêche ; plan européen pour vaincre le cancer ; code de bonnes pratiques en matière d'intelligence artificielle ; cadre financier pluriannuel post-2027 ; révision des directives CSRD et CS3D). La commission des affaires européennes a ainsi pu proposer sur un même sujet, **à la fois une résolution européenne**, pour s'adresser au Gouvernement dans ses négociations européennes au Conseil, **et un avis politique à la rédaction similaire**, pour tenter d'influencer directement la Commission européenne qui participe avec le Parlement européen et le Conseil à la négociation en trilogue qui finalise la procédure législative ordinaire, afin de la sensibiliser plus rapidement sur des difficultés ou obtenir des éclaircissements ou des justifications de sa part. Les avis politiques adoptés sur un sujet distinct visaient à permettre une contribution à une consultation publique organisée par la Commission européenne, à prendre en compte rapidement l'évolution de certaines négociations ou, comme dans le cas du cadre financier pluriannuel, à présenter les analyses de la commission des affaires européennes avant même la présentation par la Commission européenne de son initiative législative.

Tous les avis politiques ont reçu une réponse de la part de la Commission européenne. Le **respect du délai de trois mois**, que la Commission elle-même s'est fixé pour répondre aux avis politiques, **est en net progrès, ce qu'il convient de saluer**. En effet, le taux de réponse dans le délai de trois mois s'est établi au niveau de 53,8 % (contre 44,4 % en 2023-2024 et 28,5 % en 2022-2023) ; une des réponses a toutefois été transmise dans un délai supérieur à 5 mois.

Selon les chiffres de la Commission européenne, le Sénat figure parmi **les assemblées parlementaires les plus actives** de l'Union européenne (qui en compte trente-neuf) dans le cadre de ce dialogue politique. Il figure très exactement au **huitième rang de ces assemblées**.

En ce qui concerne les **avis motivés au titre du respect du principe de subsidiarité**, au 30 septembre 2025, le Sénat en avait adopté **48** depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La commission des affaires

européennes en a adopté 2 au cours de la session 2024-2025, respectivement relatifs :

- à la proposition de règlement établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union ;

- et à la proposition de règlement établissant un cadre visant à renforcer la disponibilité et la sécurité de l'approvisionnement en médicaments critiques, ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des médicaments d'intérêt commun.

La commission des affaires européennes souligne que, **contrairement à ses engagements**, la Commission européenne omet désormais très souvent de présenter une analyse d'impact pour accompagner ses nouvelles initiatives et démontrer que ces dernières respectent le principe de subsidiarité.

Enfin, il faut ajouter à ces constats une **volonté croissante de la Commission européenne de présenter des règlements d'application directe en lieu et place de directives** qui nécessitent une transposition dans le droit national des États membres. La Commission européenne procède ainsi afin d'uniformiser, et non plus seulement d'harmoniser, la diversité des législations nationales, présentée désormais systématiquement comme un **obstacle au marché intérieur dans les exposés des motifs** des projets de textes qu'elle présente. Or, dans ces hypothèses, les parlements nationaux n'ont plus leur mot à dire, une fois le règlement devenu définitif.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DES LOIS DE LA SESSION PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

Sur l'année parlementaire écoulée, les positions exprimées par le Sénat dans ses résolutions européennes **ont très majoritairement été prises en compte** au cours des négociations et influent donc directement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés.

On peut considérer que 11 des 16 résolutions européennes ont été prises en compte en totalité ou en majorité par les négociateurs européens.

Ainsi, s'agissant du règlement sur le programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP), le Sénat avait demandé que les fonds du programme soient réservés au soutien des produits de défense dont l'autorité de conception est installée dans l'Union européenne ou les pays associés et estimé indispensable que les composants des produits soutenus par ce programme soient très majoritairement issus d'États membres de l'Union européenne ou de ces pays associés (en pratique, au moins à 65 % en valeur et, en tendant si possible vers les 80 %). Le contexte de négociations était défavorable au Conseil, mais, à la suite de l'examen du texte par le Parlement européen, l'accord final sur EDIP correspond sur ces deux points aux attentes du Sénat, même si c'est le taux minimal de 65 % qui a été retenu.

De même, concernant la révision de la réglementation pharmaceutique européenne, le Sénat avait mis en garde contre la tentation de la Commission de s'immiscer dans les compétences des États membres. Sans lever toutes les craintes, le compromis final adopté par les colégislateurs va dans le sens souhaité par le Sénat, dans la mesure où il atténue les possibilités d'ingérence de la Commission européenne dans la capacité des États membres à obliger les industriels à créer des stocks de sécurité.

Le règlement visant à mettre en place un cadre juridique européen solide contre les pollutions par les microplastiques reprend également plusieurs préconisations du Sénat, telles qu'une définition stricte des granulés plastiques, une application de la réforme au transport maritime et des inspections régulières pour s'assurer de sa mise en œuvre.

De même, l'appel du Sénat sur la reconnaissance de la catégorie des entreprises de taille intermédiaire commence à porter ses fruits, une première étape étant en train de se concrétiser au travers des propositions de règlement et de directive concernant l'extension aux petites entreprises à moyenne capitalisation de certaines mesures d'atténuation disponibles pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que de nouvelles mesures de simplification.

Les positions répétées du Sénat concernant une meilleure prise en compte des régions ultra-périphériques (RUP) produisent également des effets, la Commission européenne devant présenter le 15 juillet 2026 un paquet législatif spécifique pour les RUP et des mesures de simplification réclamées par le Sénat, à l'initiative en particulier de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

De même, s'agissant de la protection des mineurs en ligne et de l'instauration d'une majorité numérique, les positions de la Commission européenne évoluent, la présidente de la Commission européenne ayant désormais confirmé son soutien à l'établissement d'une majorité numérique au niveau européen et ayant annoncé qu'une proposition normative visant à instituer une majorité numérique au niveau européen serait présentée par la Commission européenne à la fin de l'été 2026.

***A contrario*, 5 résolutions européennes ont été partiellement ou peu suivies d'effets** : les résolutions européennes du Sénat n° 27 visant à prendre les mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan commises par le régime des talibans ; n° 36 visant à limiter la charge financière liée aux prestations de chômage versées aux demandeurs d'emploi frontaliers ; n° 107 sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) ; n° 70 visant à la création d'un fichier européen des comptes bancaires et assimilés ; n° 106 sur la souveraineté numérique européenne.

Concernant la PAC, les positions exprimées antérieurement par le Sénat, en particulier concernant les exigences relatives à la conditionnalité des aides, à la mise en place du contrôle unique et à la réduction de la charge administrative, ont été largement reprises par le Conseil et le Parlement

européen dans les règlements réformant deux actes de base de la PAC 2023-2027, celui dit « plans stratégiques » et celui dit « horizontal », relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC. Je pense en particulier à nos demandes. En revanche, la situation est beaucoup moins favorable à ce stade concernant la réforme à venir de la PAC dans le cadre du futur cadre financier pluriannuel.

Ce bilan globalement positif doit inciter la commission des affaires européennes à poursuivre son action et le Sénat à **conforter sa stratégie d'influence européenne par tous moyens**.