

N° 420

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mars 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi rendant obligatoires les « tests PME » et créant un dispositif « Impact Entreprises »,

Par Mme Elsa SCHALCK,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 192 et 421 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. FACE AUX CONSÉQUENCES DE L'INFLATION NORMATIVE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, L'ENJEU DE LA SIMPLIFICATION	6
A. DEPUIS QUINZE ANS, DE NOMBREUSES INITIATIVES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION DE NORMES, QUI DEMEURENT INABOUTIES....	6
B. LE « TEST PME » : LA LONGUEUR D'AVANCE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DE PLUSIEURS PAYS VOISINS.....	6
II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À INSTAURER UN CONSEIL DE SURVEILLANCE ET D'ÉVALUATION DE LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES, EN CHARGE NOTAMMENT DES « TESTS PME »	7
A. UN NOUVEAU CONSEIL DE SURVEILLANCE ET D'ÉVALUATION DE LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES, AU STATUT D'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE.....	7
B. UN HAUT-COMMISSAIRE DOTÉ D'IMPORTANTES PRÉROGATIVES.....	7
III. SOUSCRIVANT À L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI, LA COMMISSION DE LOI A LEVÉ LES RISQUES JURIDIQUES LIÉS AU STATUT DU CONSEIL ET A CONFORTÉ L'OPÉRATIONNALITÉ DES PROCÉDURES DE CONSULTATION PRÉVUES	8
A. LE STATUT DU CONSEIL : PLUTÔT QU'UNE AAI, EN FAIRE UNE COMMISSION ADMINISTRATIVE RATTACHÉE AU PREMIER MINISTRE.....	8
B. LE HAUT-COMMISSAIRE : CLARIFIER SON RÔLE ET SON POSITIONNEMENT	8
C. LES POUVOIRS DU CONSEIL : RENFORCER LA SAISINE OBLIGATOIRE POUR AVIS ET CLARIFIER LA PROCÉDURE DES « TESTS PME »	9
D. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL : RENFORCER SON EXPERTISE.....	10
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}, Articles 1^{er} bis, 1^{er} ter et 1^{er} quater (nouveaux) Création d'un Conseil chargé de la simplification des normes pour les entreprises et de la réalisation des « tests PME »</i>	<i>11</i>
• <i>Article 2 (supprimé) Différenciation normative selon les caractéristiques des entreprises.....</i>	<i>38</i>
• <i>Article 3 (supprimé) Suppression de deux commissions chargées de définir les modes et bases de rémunération des artistes-interprètes et producteurs de phonogrammes</i>	<i>42</i>
• <i>Article 4 (supprimé) Évaluation de la présente proposition de loi tous les quatre ans.....</i>	<i>45</i>

EXAMEN EN COMMISSION.....	47
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	65
LA LOI EN CONSTRUCTION	67

L'ESSENTIEL

Déposée le 12 décembre 2023 par Olivier Rietmann (Haute-Saône – Les Républicains), la proposition de loi n° 192 (2023-2024) rendant obligatoires les « tests PME » et créant un dispositif « Impact Entreprises » traduit la plupart des **recommandations formulées en juin 2023 par la délégation sénatoriale aux entreprises** dans le cadre de sa mission d'information relative à la simplification des règles et normes applicables aux entreprises.

Partant du constat de la **forte inflation normative** subie ces vingt dernières années par les entreprises et du **coût macro-économique** correspondant, évalué par le Gouvernement *a minima* à 3 % du PIB, soit 60 milliards d'euros par an, la proposition de loi a pour objectif de simplifier les normes applicables aux entreprises et en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME). À cette fin, elle tend à **créer un Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises**, qui serait notamment chargé de réaliser des « tests PME » en amont de la production de normes ayant une incidence pour les entreprises.

Partageant l'objectif de **mieux évaluer l'effet des normes pour les entreprises** et d'alléger aussi bien le « flux » que le « stock » normatif de manière à **éviter** autant que possible les **conséquences préjudiciables pour le fonctionnement et la compétitivité des entreprises d'un carcan normatif inapproprié**, la commission a souhaité **lever les risques juridiques inhérents** à certaines dispositions de la proposition de loi, et **conforter l'opérationnalité** des nouvelles procédures de consultation et d'évaluation créées.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a en particulier **clarifié le statut juridique et les attributions** de la nouvelle instance en charge de la simplification des normes pour les entreprises. Elle a également **précisé la nature des « tests PME »** ainsi que leur articulation avec les études d'impact prévues par la loi organique de 2009. Enfin, elle a conforté la **visibilité et le poids du conseil et de son président** dans le paysage institutionnel.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

I. FACE AUX CONSÉQUENCES DE L'INFLATION NORMATIVE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, L'ENJEU DE LA SIMPLIFICATION

A. DEPUIS QUINZE ANS, DE NOMBREUSES INITIATIVES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION DE NORMES, QUI DEMEURENT INABOUTIES

Les conséquences préjudiciables de l'abondance, de la complexité et de l'instabilité normatives¹ sur l'activité et la compétitivité des entreprises françaises ne font nul doute. Face à ce constat, le Gouvernement a **mis en place successivement plusieurs instances** visant à **simplifier les normes** aussi bien de manière générale, que pour deux catégories d'acteurs en particulier, à savoir, **les collectivités territoriales et les entreprises**.

En 2008, a ainsi été installée la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) pour les collectivités territoriales, qui est devenue le **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)** en 2013². Le **Conseil de la simplification pour les entreprises** n'a en revanche existé que pendant trois années, de janvier 2014 à juin 2017.

B. LE « TEST PME » : LA LONGUEUR D'AVANCE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DE PLUSIEURS PAYS VOISINS

Dans le cadre du **programme « Mieux légiférer »**, la **Commission européenne** a mis en place un test relatif à l'incidence de tout nouvel acte législatif européen sur les petites et moyennes entreprises, ou « **test PME** ». À l'échelle nationale, ce test est d'ores et déjà pratiqué dans au moins quatre États voisins de la France – l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse – qui se sont dotés, à cette fin, d'une instance chargée spécifiquement de l'évaluation et du contrôle des normes.

L'évaluation de l'impact des normes pour les entreprises en Europe

	Allemagne	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suisse
Autorité en charge	Conseil national de contrôle des normes (NKR)	Comité consultatif pour l'évaluation de la charge réglementaire (ATR)	<i>Better Regulation Executive</i>	Offices fédéraux
Test PME	Depuis 2016	Depuis 2019	Depuis 2015	Depuis 1999
Évaluation du flux	Projets de lois et décrets fédéraux	Projets de lois et de règlements	Textes réglementaires	Projets de lois touchant au moins 10 000 entreprises
Évaluation du stock	Non	Règlements	Règlements	-

Source : commission des lois à partir du rapport d'information n° 743 (2022-2023) de la délégation aux entreprises

¹ À titre d'exemple, le code de commerce a augmenté, en volume, de 364 % depuis 2022, comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi.

² Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, codifiée aux articles L. 1212-1 à 1212-4 du code général des collectivités territoriales.

En France, si la plupart des **études d'impact**¹ comportent une rubrique « impacts sur les entreprises », cette évaluation est pour le moins perfectible dans ses aspects tant qualitatif que quantitatif. En outre, en dépit des annonces faites par Élisabeth Borne, alors Première ministre, en **novembre 2023**², ni le « test PME », ni un organisme pérenne chargé de la simplification des normes pour les entreprises n'ont encore vu le jour.

II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À INSTAURER UN CONSEIL DE SURVEILLANCE ET D'ÉVALUATION DE LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES, EN CHARGE NOTAMMENT DES « TESTS PME »

A. UN NOUVEAU CONSEIL DE SURVEILLANCE ET D'ÉVALUATION DE LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES, AU STATUT D'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE

Comportant sept membres dont trois dirigeants d'entreprises, le Conseil aurait un rôle d'évaluation aussi bien en amont qu'en aval de la production normative. La **visibilité** de ses **travaux** serait assurée notamment par la **remise d'un rapport public annuel** au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées parlementaires.

Au titre de son action *a priori*, le Conseil serait tout d'abord « **associé** » par le **Gouvernement à la préparation des projets de loi et des textes réglementaires** créant ou modifiant des normes ou procédures qui sont applicables aux entreprises, ainsi qu'à **l'élaboration des politiques publiques** ayant un impact sur elles.

Ensuite, il **piloterait « l'élaboration de l'analyse de l'impact des normes et politiques publiques »**, ce que la proposition de loi nomme dans un autre alinéa les « tests PME ». Enfin, il **contrôlerait la qualité des études d'impact** mentionnées au huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Par ailleurs, le Conseil serait chargé de réaliser une **revue régulière des normes législatives et réglementaires en vigueur** et des procédures applicables aux entreprises.

B. UN HAUT-COMMISSAIRE DOTÉ D'IMPORTANTES PRÉROGATIVES

Le président de cette nouvelle autorité administrative indépendante (AAI) serait nommé en Conseil des ministres et porterait le titre de « **Haut-commissaire à la simplification pour les entreprises** ». Il coordonnerait les travaux d'évaluation menés par les services des administrations centrales, et désignerait des correspondants à la

¹ Jointes obligatoirement aux projets de loi depuis la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

² Dans son discours prononcé le 30 novembre 2023 à l'ouverture du salon « Impact PME », Élisabeth Borne a annoncé la mise en œuvre à venir des « tests PME ».

simplification des normes applicables aux entreprises au sein des administrations centrales concernées.

III. SOUSCRIVANT À L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI, LA COMMISSION DE LOI A LEVÉ LES RISQUES JURIDIQUES LIÉS AU STATUT DU CONSEIL ET A CONFORTÉ L'OPÉRATIONNALITÉ DES PROCÉDURES DE CONSULTATION PRÉVUES

A. LE STATUT DU CONSEIL : PLUTÔT QU'UNE AAI, EN FAIRE UNE COMMISSION ADMINISTRATIVE RATTACHÉE AU PREMIER MINISTRE

Tel qu'il est prévu, le Conseil **ne remplit pas les critères définissant une autorité administrative indépendante**, qui doit disposer de pouvoirs de décision ou de contrainte à l'égard des tiers, et exercer des missions relatives à la régulation de secteurs économiques essentiels ou à la protection des droits des citoyens.

À l'instar de l'auteur de la proposition de loi, la commission estime indispensable de doter cette nouvelle instance d'une indépendance à l'égard du pouvoir exécutif ; elle souligne néanmoins que **le statut d'AAI n'est pas, pour le législateur, le seul moyen de garantir cette indépendance.**

Afin de tenir compte des **missions de conseil et d'expertise au bénéfice du Gouvernement et du Parlement** qui sont assignées au Conseil, et de s'assurer d'un **portage politique de haut niveau et interministériel**, la commission a opté, sur proposition de la rapporteure, pour le statut de **commission administrative rattachée directement au Premier ministre**, et non pas à un ministre en particulier - à la différence, notamment, du CNEN, qui est rattaché au ministre de l'intérieur.

B. LE HAUT-COMMISSAIRE : CLARIFIER SON RÔLE ET SON POSITIONNEMENT

Si la nomination du Haut-commissaire en Conseil des ministres ne soulève pas, en elle-même, de difficulté, son articulation avec le reste des attributions qui lui sont confiées est problématique. En particulier, il ne peut, en tant qu'il occupe un **emploi à la décision du Gouvernement**, être irrévocable ; il ne lui est pas davantage possible de participer au Conseil des ministres, pas plus qu'il ne saurait coordonner des services de l'administration ni avoir un pouvoir de désignation en leur sein. De manière fondamentale, la commission a veillé à dépasser l'hésitation de la proposition de loi entre **deux types d'options par définition incompatibles**, à savoir l'indépendance et l'irrévocabilité d'une part, et l'appui de l'administration et le pouvoir de coordination, d'autre part.

C. LES POUVOIRS DU CONSEIL : RENFORCER LA SAISINE OBLIGATOIRE POUR AVIS ET CLARIFIER LA PROCÉDURE DES « TESTS PME »

La commission a jugé nécessaire de résoudre les difficultés juridiques ou opérationnelles soulevées par trois attributions confiées au Conseil **en amont de la production normative**.

En premier lieu, la commission a estimé que le Conseil ne saurait être obligatoirement « associé », par le Gouvernement, à la préparation des projets de loi et de textes réglementaires, sans méconnaître la **prérogative d'initiative législative** reconnue conjointement au Gouvernement et au Parlement par **l'article 39 de la Constitution**.

De plus, **octroyer au Conseil une compétence pour contrôler la qualité des études d'impact** élaborées par le Gouvernement et l'administration comporte également un **risque d'inconstitutionnalité**, en ce qu'il revient exclusivement au Parlement et au Conseil constitutionnel d'effectuer ce contrôle.

Enfin, la commission relève que si le recours aux « tests PME » est mentionné dès les premières lignes de la proposition de loi, ce qui lui tient lieu de **définition** dans la suite du texte est **imprécis et ne cible pas** suffisamment les PME.

Aussi la commission a-t-elle souhaité, à l'initiative de la rapporteure, **sécuriser juridiquement et clarifier les nouvelles procédures consultatives confiées** au Conseil, étant entendu que dans tous les cas, **l'avis** rendu serait **simple**, mais aussi **public**.

En particulier, le Conseil serait **obligatoirement consulté par le Gouvernement** pour **trois types de projets de texte**, dès lors qu'ils ont une **incidence sur les entreprises** : les projets de loi, assortis de leur étude d'impact ; les projets de textes réglementaires ; et les projets d'acte de l'Union européenne. En outre, le Conseil **pourrait être consulté**, dans certaines conditions, **par les présidents des assemblées parlementaires** sur les propositions de loi ayant un impact sur les entreprises déposées par l'un de leurs membres.

L'ensemble de ces avis comporteraient obligatoirement un « **test PME** », que la commission a clairement défini. Ils pourraient également proposer des **mesures d'application différée dans le temps**, selon les catégories d'entreprises, des projets de normes concernés.

Convaincue que l'action sur le « stock » normatif doit, pour être efficace, être ciblée et progressive, la commission a par ailleurs **resserré le rôle confié au Conseil ex post**.

D. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL : RENFORCER SON EXPERTISE

La commission a jugé souhaitable de **conforter la représentation des entreprises** au sein du Conseil, en prévoyant que siègeraient non pas des dirigeants d'entreprises, mais des représentants d'**organisations professionnelles représentatives** des entreprises. Elle a également complété la composition du Conseil par la présence d'**un représentant des grandes entreprises** et d'**un représentant supplémentaire des petites et moyennes entreprises**.

*

Pour une plus grande simplicité et une meilleure visibilité au sein du paysage institutionnel, ce Conseil porterait le nom de « **Haut Conseil à la simplification pour les entreprises** » ; pour éviter la multiplication des dénominations et toute confusion avec des fonctions existant ou ayant existé, le **président du Haut Conseil** ne porterait quant à lui pas de titre particulier.

* *

*

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er},
Articles 1^{er} bis, 1^{er} ter et 1^{er} quater (nouveaux)
**Création d'un Conseil chargé de la simplification des normes
pour les entreprises et de la réalisation des « tests PME »**

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à créer un **Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises**. Présidé par un Haut-commissaire à la simplification pour les entreprises nommé en Conseil des ministres, ce Conseil se verrait confier quatre types principaux de missions :

- **en amont** de la production des normes, il serait **associé** par le Gouvernement à la **préparation des projets de loi et des textes réglementaires créant ou modifiant des normes ou procédures applicables aux entreprises** ; il piloterait la réalisation des « **tests PME** » ; enfin, il contrôlerait la **qualité des études d'impact** ;

- **en aval** de la production des normes, il réaliserait une **revue régulière des normes législatives et réglementaires en vigueur** et des procédures applicables aux entreprises, afin de proposer des **mesures de simplification, d'adaptation ou encore d'abrogation**.

Partageant le constat selon lequel **l'abondance, la complexité et l'instabilité normatives** constituent des **freins à la compétitivité des entreprises**, la commission souscrit à l'objectif poursuivi par l'article 1^{er}, à savoir, permettre une **meilleure évaluation**, aussi bien *ex ante* que *ex post*, de l'incidence des normes législatives et réglementaires sur les entreprises.

Afin de **lever les risques juridiques** présentés par certaines dispositions de l'article 1^{er}, **dissiper certaines ambiguïtés** rédactionnelles et **rendre plus opérationnelle** la procédure des « tests PME » dont la réalisation serait confiée au nouveau Conseil chargé de la simplification pour les entreprises, la commission a, à l'initiative de la rapporteure, procédé à plusieurs modifications.

Par souci de cohérence et de clarté, elle **n'a**, par ailleurs, **pas retenu la codification** dans le code des relations entre le public et l'administration, proposée par le texte initial, et a distingué les dispositifs prévus au sein de quatre articles, dont **trois nouveaux** issus d'amendements de la rapporteure.

La commission a adopté **l'article 1^{er} ainsi modifié**, et les **articles additionnels 1^{er} bis, 1^{er} ter et 1^{er} quater** ainsi rédigés.

1. Face aux conséquences de l'inflation normative sur la compétitivité des entreprises, l'enjeu de la simplification

1.1. Les conséquences préjudiciables de l'abondance, de la complexité et de l'instabilité normatives sur la compétitivité des entreprises françaises

Le nombre de normes, législatives et réglementaires, applicables aux entreprises semble aujourd'hui avoir atteint un sommet.

Depuis 2002, les trois principaux codes normatifs utilisés par les entreprises – le code de commerce, le code de la consommation et le code de l'environnement – ont ainsi augmenté en volume, respectivement, de 364 %, 311 % et 653 %. Le code du travail ne comporte pas moins de 11 176 articles, le code de commerce, 7 008 articles, et le code de l'environnement, 6 898 articles¹.

Or, il ne fait nul doute que **l'excès de normes et leur instabilité pèsent négativement** sur l'activité et **la compétitivité** des entreprises françaises.

Le coût macro-économique correspondant a ainsi été « évalué *a minima* par le Gouvernement à **3 % du produit intérieur brut (PIB)**, soit 60 milliards d'euros par an »² ; il s'élèverait même à 80 milliards d'euros par an selon l'estimation de la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP). En conséquence, la diminution du nombre de normes de 25 % induirait un gain potentiel de 20 à 25 milliards d'euros pour les entreprises.

1.2. Depuis quinze ans, de nombreuses initiatives publiques en matière de simplification de normes, qui demeurent inabouties s'agissant des entreprises

Face à ce constat, le Gouvernement a mis en place successivement plusieurs **instances visant à simplifier les normes**, aussi bien de manière générale que pour deux catégories d'acteurs en particulier (les collectivités territoriales et les entreprises).

En 2008, a ainsi été installée la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) pour les collectivités territoriales³, qui est devenue le **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)** par la **loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013**⁴.

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 1.

² Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 3.

³ Créée par la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 au sein du Comité des finances locales (CFL).

⁴ Codifiée aux articles L. 1212-1 à 1212-4 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil national d'évaluation des normes

Comportant **36 membres** (4 parlementaires, 23 élus locaux et 9 représentants de l'État), le CNEN est une instance placée auprès du Gouvernement chargée de le **conseiller** dans le cadre de la production de normes concernant les collectivités territoriales.

Son secrétariat est assuré par le ministère chargé des collectivités territoriales, et plus précisément par la **direction générale des collectivités locales** (DGCL).

Ses missions portent sur l'évaluation des normes *ex ante* et *ex post*.

S'agissant de l'évaluation relative au « **flux** » de normes, le Conseil est **consulté obligatoirement par le Gouvernement** sur l'impact technique et financier :

- des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui sont applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;
- des projets de loi créant ou modifiant des normes qui sont applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Il est **consulté facultativement par le Gouvernement** sur les **projets d'actes de l'Union européenne** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

De plus, il peut être **saisi pour avis par le président d'une assemblée parlementaire** d'une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

S'agissant de l'évaluation relative au « **stock** » de normes, le Conseil peut être **saisi d'une demande d'évaluation** de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, par le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il peut également se saisir lui-même de ces normes.

Dans son avis d'évaluation sur les normes en vigueur, le Conseil peut proposer des **mesures d'adaptation et de simplification**, ainsi que **l'abrogation de normes** devenues obsolètes.

Par une **circulaire** en date du **6 juillet 2010**, le **Premier ministre** a instauré un **moratoire** applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. L'entrée en vigueur de ce moratoire a conduit à la désignation, **auprès du secrétaire général du Gouvernement (SGG)**, d'un **commissaire à la simplification**.

Le commissaire à la simplification (2010-2013)

La lettre de mission du 20 novembre 2010 a chargé Rémi Bouchez, conseiller d'État, d'exercer la fonction de commissaire à la simplification avec les trois objectifs principaux suivants :

- **piloter l'application du moratoire** sur l'adoption de normes réglementaires concernant les collectivités territoriales, tel qu'il a été défini par la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010 ;

- **veiller à l'évaluation préalable des impacts attendus des projets de textes normatifs applicables à l'activité des entreprises**, en particulier pour ce qui concerne le secteur de l'industrie et les petites et moyennes entreprises ;

- mettre en place un mécanisme visant à ce que l'essentiel des dispositions nouvelles applicables aux entreprises entre en vigueur à un nombre réduit d'échéances, prévues à l'avance et fixes dans l'année (ou **mécanisme dit des « dates communes d'entrée en vigueur »**).

D'après le premier rapport d'activité du commissaire à la simplification, couvrant la période de février 2011 à février 2012¹, **692 textes réglementaires** lui ont été soumis : 189 concernaient exclusivement les collectivités territoriales (soit 27,3 % du total) et 200 s'appliquaient à la fois aux collectivités et aux entreprises (soit 28,9 %).

Entendu par Alain Richard, alors rapporteur de la proposition de loi à l'origine de la création du CNEN, Rémi Bouchez s'était « félicité des améliorations de simplifications obtenues auprès des ministères sur les textes examinés. Il a néanmoins relativisé leur portée : elles n'apparaissent pas spectaculaires car la plupart des textes réglementaires examinés sont pris pour la mise en œuvre de lois ou de directives, ce qui implique une marge de simplification très étroite »².

En **2012**, la mission de lutte contre l'inflation normative dans la perspective d'un « **choc de simplification** » est confiée au **ministre de la Réforme de l'État**, avant d'être transférée en **2014** à un secrétariat d'État auprès du Premier ministre.

En **janvier 2014**, le **Conseil de la simplification pour les entreprises** voit le jour, pour une **durée de trois ans**, prolongée ensuite de quelques mois³. L'hypothèse de la **pérennisation du Conseil**, proposée notamment par Élisabeth Lamure et Olivier Cadic dans leur proposition de loi n° 723 (2016-2017) du 28 septembre 2017⁴, n'a pas prospéré.

¹ Consultable à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/124000199.pdf>

² Rapport n° 282 (2012-2013) du 23 janvier 2013 fait par Alain Richard au nom de la commission des lois sur la proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales.

³ Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises et décret n° 2016-1342 du 11 octobre 2016, qui proroge celui-ci jusqu'au 1^{er} juin 2017.

⁴ Proposition de loi n° 723 (2016-2017) du 28 septembre 2017 tendant à reconduire le Conseil de la simplification pour les entreprises et à renforcer leur sécurité juridique.

Le Conseil de la simplification pour les entreprises (2014-2017)

Le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 a chargé le Conseil de **proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises**, et notamment :

- d'assurer le dialogue avec le monde économique et de contribuer à la participation des entreprises à la conception et à la mise en œuvre des mesures de simplification ;

- de proposer au Gouvernement des axes prioritaires de simplification et de le conseiller sur toute solution innovante ou mesure nouvelle de nature législative, réglementaire ou administrative qui lui paraîtrait devoir être retenue ;

- de suivre les réalisations du programme de simplification pour les entreprises et l'évaluation de ses résultats ;

- de contribuer à faire connaître les résultats obtenus auprès des entreprises, des organisations professionnelles et du grand public.

Le conseil est composé de personnalités indépendantes issues des entreprises et des administrations, de parlementaires et d'élus locaux ainsi que d'experts, désignés par arrêté du Premier ministre.

Les noms de ses **deux co-présidents** sont également précisés par décret. Ont occupé cette fonction des **députés** et des **chefs d'entreprises** : Laurent Grandguillaume (député de la Côte-d'Or entre 2012 et 2017), Guillaume Poitrinal, Thierry Mandon (député de l'Essonne entre 2012 et 2014) et Françoise Holder.

Au bilan, le Conseil de la simplification pour les entreprises a proposé au Gouvernement **415 mesures**, censées permettre aux entreprises un gain de plus de 5 milliards d'euros par an, dont la délégation sénatoriale aux entreprises a toutefois jugé qu'elles étaient « *de nature et de portée très variées* », et qu'elles formaient « *une mosaïque improbable* »¹.

Depuis 2017, les actions de simplification à destination des entreprises ont été intégrées dans les missions du **secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** (SGMAP), devenu ensuite la **direction interministérielle de la transformation publique** (DITP), placée sous l'autorité du ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Par ailleurs, depuis l'adoption de la **loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009** relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, qui a introduit l'obligation, pour le Gouvernement, de joindre aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État, une **étude d'impact**, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) est **chargé d'accompagner les ministères dans l'élaboration des études d'impact**. Comme indiqué par le SGG, cette mission a fait l'objet, depuis 2009, de plusieurs circulaires du

¹ Rapport d'information n° 433 (2016-2017) du 20 février 2017, fait par Élisabeth Lamure et Olivier Cadic au nom de la délégation aux entreprises sur les moyens d'alléger le fardeau administratif des entreprises pour améliorer leur compétitivité, p. 42.

Premier ministre pour préciser les modalités d'évaluation des projets de loi à l'égard des collectivités territoriales et des entreprises, entre autres.

Si le huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique impose à l'étude d'impact d'exposer avec précision « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue », il faut noter qu'en droit, cette évaluation ne doit pas spécifiquement porter sur les conséquences (et en particulier le coût) pour les entreprises.

En pratique, la plupart des études d'impact comportent bel et bien une sous-rubrique « **impacts sur les entreprises** » ; mais force est de constater que les informations qui y figurent reflètent une évaluation très perfectible dans ses aspects tant qualitatif que quantitatif.

**Des études d'impact insuffisantes
s'agissant de leur volet « entreprises » : deux exemples récents**

- L'article 8 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, déposé le 23 novembre 2022¹, relatif à la transposition de la directive « *Corporate Sustainability Reporting Directive* », dite « CSRD »

L'étude d'impact relative à cet article indiquait, aussi bien dans la rubrique « impacts macroéconomiques » que dans celle intitulée « impacts sur les entreprises », qu'« *aucun impact n'[était] attendu de l'habilitation proposée* », se contentant de souligner les éléments positifs suivants :

- « *les dispositions qui en seront issues conduiront les entreprises à fournir davantage de données dans le cadre de l'exercice de transparence imposé par la directive, et faire certifier les informations par un tiers indépendant. Cet exercice s'élargira aussi à de nouvelles entreprises* » ;

- « *l'augmentation des exigences et leur harmonisation fourniront un cadre clair aux entreprises et permettra de mieux répondre aux demandes des investisseurs* » ;

- « *ces obligations doivent également constituer une opportunité pour les entreprises [...] de s'engager dans une démarche de durabilité* » ;

- « *pour les entreprises financières, l'accès à l'information sera facilité concernant les données des sociétés européennes* » ;

- « *les décisions d'investissement et de financement seront facilitées* »².

¹ Devenu l'article 12 dans la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023.

² Étude d'impact, p. 95.

- L'article 2 du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, déposé le 23 janvier 2023¹, relatif à l'obligation de publication d'indicateurs relatifs à l'emploi des salariés âgés

Aucune des trois sous-rubriques « impact financier global », « impact économiques, sociaux, environnementaux », « impacts de la mise en œuvre pour les différents acteurs concernés » n'évalue, ni même ne mentionne, une quelconque incidence pour les entreprises².

En tout état de cause, **il n'existe plus, depuis 2017, d'instance spécifiquement chargée d'évaluer l'impact, pour les entreprises, des normes**, et de proposer des mesures de simplification.

Cette situation contraste avec celle observable à l'échelle des institutions de l'Union européenne et dans de nombreux pays voisins.

1.3. L'évaluation de l'impact des normes pour les entreprises : la longueur d'avance de plusieurs pays européens

Dans le cadre du **programme « Mieux légiférer »**, la **Commission européenne** a mis en place un test relatif à l'incidence de la disposition sur les petites et moyennes entreprises, ou « **test PME** », qui, depuis **2021**, constitue un aspect systématique de l'analyse d'impact devant être faite en amont de l'édiction de tout nouvel acte législatif européen. Dans sa communication COM (2023) 535 en date du 12 septembre 2023, la Commission a indiqué son intention de renforcer ce test.

À l'échelle nationale, le « **test PME** » est d'ores et déjà **pratiqué** dans au moins quatre pays voisins de la France : l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse. Si le champ des textes concernés par ce test diffère d'un pays à l'autre (textes législatifs et/ou réglementaires), certaines constantes apparaissent : en particulier, ces quatre pays sont dotés d'une instance chargée spécifiquement de l'évaluation et du contrôle des normes.

¹ Les dispositions de cet article ont été déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-849 DC du 14 avril 2023.

² Étude d'impact, pp. 21 et 22.

L'évaluation de l'impact des normes pour les entreprises en Europe

	Allemagne	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suisse
Autorité en charge et liens avec l'administration	Conseil national de contrôle des normes (NKR) – concours de l'Office fédéral de la statistique	Comité consultatif pour l'évaluation de la charge réglementaire (ATR)	<i>Better Regulation Executive</i> (structure administrative du ministère des affaires et du commerce)	Offices fédéraux
Test PME	Depuis 2016	Depuis 2019	Depuis 2015	Depuis 1999
Méthodologie du test PME	-	Panel de PME-types proposées par l'association professionnelle des PME	« <i>Small and micro business assessment</i> » pour les entreprises de moins de 10 salariés	Douzaine de PME Test qualitatif
Évaluation du flux	Projets de lois et décrets fédéraux (pas ceux des <i>Länder</i> ¹)	Projets de lois et de règlements	Textes réglementaires	Projets de loi touchant au moins 10 000 entreprises
Évaluation du stock	Non	Règlements	Règlements	-

Source : commission des lois à partir du rapport d'information n° 743 (2022-2023) de la délégation aux entreprises

En France, en dépit des annonces faites par l'ancienne Première ministre en **novembre 2023**², le « test PME » n'a pas encore vu le jour.

2. L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à instaurer un Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises, qui serait notamment chargé d'effectuer les « tests PME »

Sur le plan formel, l'article 1^{er} de la proposition de loi tend à créer un **nouveau chapitre** au sein du titre III³ du livre I^{er} de la première partie du **code des relations entre le public et l'administration** (CRPA). Intitulé « **participation des entreprises aux décisions les concernant** », ce chapitre succèderait à celui consacré à la « participation du public aux décisions locales ».

¹ Trois Länder se sont toutefois dotés d'un organisme comparable.

² Dans son discours prononcé le 30 novembre 2023 à l'ouverture du salon Impact PME, organisé par la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), Élisabeth Borne a indiqué : « j'ai entendu votre demande de mettre en place un "test PME" pour évaluer en amont l'impact des normes sur les PME. C'est une mesure de bon sens. Je vous annonce que nous la mettrons en œuvre ».

³ Consacré à « l'association du public aux décisions prises par l'administration », le titre III comprend aujourd'hui cinq chapitres.

Il comporterait **deux sections** : l'une relative au **Conseil surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises**, comportant quatre articles ; l'autre relative au **Haut-commissaire à la simplification pour les entreprises**, comportant deux articles.

2.1. La création d'un Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises, doté du statut d'autorité administrative indépendante

La nouvelle **section relative au Conseil** de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises précise le statut de cette instance, sa composition, ses règles de fonctionnement ainsi que ses missions et attributions.

a) L'octroi du statut d'autorité administrative indépendante

Le nouveau Conseil serait une autorité administrative indépendante (AAI) ; en conséquence, et comme rappelé par le 26^e alinéa de la proposition de loi, les dispositions de la **loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017** portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes lui seraient applicables.

b) La composition du Conseil

Ce Conseil comprendrait **sept membres** « ayant une expérience de l'entreprise » :

- le Haut-commissaire à la simplification pour les entreprises, président ;
- un dirigeant d'entreprise de taille intermédiaire (ETI) ;
- un dirigeant de petite ou moyenne entreprise (PME) ;
- un dirigeant de microentreprise ;
- un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;
- un sénateur, désigné par le président du Sénat ;
- un membre du Conseil d'État.

En même temps que chaque membre titulaire et selon les mêmes modalités, serait désigné un membre suppléant. Le Conseil serait **renouvelé tous les quatre ans**.

c) Les missions et attributions du Conseil

L'article 1^{er} précise aussi bien les missions générales confiées au Conseil, que les compétences qui lui sont reconnues dans le cadre des procédures de contrôle et d'avis nouvellement créées.

i. Les missions générales

Le **nouvel article L. 136-1 du CRPA** que tend à créer l'article 1^{er} de la proposition de loi confie **deux missions principales** au Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises :

- « animer le dispositif "**Impact Entreprises**", qui vise à évaluer l'impact des normes de toutes natures et des procédures administratives applicables aux entreprises par le recours à des "**tests PME**" », d'une part ;

- « proposer toute mesure de simplification », d'autre part.

À cette fin, sont attribuées au Conseil les six missions suivantes :

- assurer le dialogue avec le monde économique et la participation des entreprises à l'évaluation des normes ayant un impact sur elles, et à la conception et à la mise en œuvre des mesures de simplification les concernant ;

- proposer au Gouvernement des orientations stratégiques de simplification des normes ou procédures applicables aux entreprises et le conseiller sur toute solution innovante ou mesure nouvelle de nature législative, réglementaire ou administrative ;

- suivre la réalisation du programme de simplification des normes ou procédures applicables aux entreprises et l'évaluation de ses résultats ainsi que, le cas échéant, des lois de programmation de la simplification des normes applicables aux entreprises ;

- sensibiliser les administrations aux enjeux de la complexité des normes ou procédures pour les entreprises ;

- éviter les surtranspositions de directives européennes susceptibles de nuire à la compétitivité des entreprises ;

- contribuer à faire connaître les résultats obtenus de la politique de simplification des normes ou procédures applicables aux entreprises, auprès des organisations professionnelles et du grand public.

ii. Les attributions dans le cadre des procédures de contrôle et d'avis

Le **nouvel article L. 136-2 du CRPA** que tend à créer l'article 1^{er} de la proposition de loi confie au Conseil un rôle de surveillance et d'évaluation aussi bien en amont qu'en aval de la production normative, et ce afin d'agir à la fois sur le « flux » et sur le « stock » de normes.

• **Le rôle a priori : l'action sur le « flux » normatif**

Tout d'abord, le Conseil serait « associé par le Gouvernement à la préparation des projets de loi et des textes réglementaires créant ou modifiant des normes ou procédures qui sont applicables aux entreprises, ainsi qu'à l'élaboration des politiques publiques ayant un impact sur elles ».

De plus, des attributions particulières lui sont confiées s'agissant des « **tests PME** » et des **études d'impact**.

D'une part, le Conseil « *pilote[rait] l'élaboration de l'analyse de l'impact des normes et politiques publiques* », en associant les représentants des microentreprises, des PME ou des ETI » ; c'est ce que l'alinéa 6 de la proposition de loi appelle « *tests PME* ».

D'autre part, le Conseil « *contrôle[rait] la qualité des études d'impact mentionnées au huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009* ». Est définie à cette fin une **procédure d'avis** : à compter de la transmission d'un projet de loi par le Gouvernement au Conseil, celui-ci dispose d'un délai de six semaines pour rendre un avis. Sous certaines conditions, ce délai peut être réduit à deux semaines. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Lorsque le Conseil « *émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte, le Gouvernement transmet un projet modifié d'étude d'impact ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération* ».

S'ajouteraient à cette saisine obligatoire **deux autres types de saisines**, qui seraient, quant à elles, **facultatives** :

- la saisine à la demande du Gouvernement pour rendre un **avis sur les projets d'acte de l'Union européenne** ayant un impact économique et financier significatif sur les entreprises » ;

- la saisine à la demande du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat pour rendre un **avis sur une proposition de loi** ayant un impact économique ou financier sur les entreprises déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

Enfin, le Conseil pourrait **s'auto-saisir** de tout « *tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les entreprises* ».

- **Le rôle *a posteriori* : l'action sur le « stock » normatif**

Le Conseil serait chargé de réaliser une **revue régulière des normes législatives et réglementaires en vigueur et des procédures** applicables aux entreprises.

Sur le fondement de cet « avis d'évaluation », il pourrait **proposer des mesures de simplification ou d'adaptation** des normes relevant de la loi ou du règlement, ou des procédures administratives établies par elles, ainsi que **l'abrogation** de normes devenues obsolètes.

En outre, le Conseil pourrait s'auto-saisir de « *tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les entreprises* ».

d) *Les méthodes de travail et règles de fonctionnement*

Les règles de fonctionnement du nouveau Conseil seraient marquées par trois caractéristiques principales : la définition d'une méthodologie ; l'appui de l'administration ; la publicité des travaux.

Tout d'abord, le Conseil devrait déterminer la **méthodologie de l'évaluation du coût des normes** ou procédures applicables aux entreprises.

Ensuite, il bénéficierait du **soutien de l'administration** à plusieurs titres : il serait informé des actions de simplification que conduisent les administrations ; de manière générale, il pourrait solliciter leur concours, et dans le cas particulier du contrôle de l'étude d'impact, il pourrait bénéficier de l'aide de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Enfin, les **avis** rendus par le Conseil seraient **publics**, tandis qu'il remettrait un **rapport public annuel** sur ses travaux au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Sur un plan financier, les frais de fonctionnement du Conseil seraient couverts par une dotation prévue chaque année en loi de finances.

2.2. *À la tête de ce Conseil, un Haut-commissaire à la simplification pour les entreprises doté d'importantes prérogatives*

La **deuxième section** du nouveau chapitre que l'article 1^{er} de la proposition de loi tend à insérer dans le CRPA précise le rôle et les attributions particulières confiées au Haut-commissaire à la simplification pour les entreprises, président du Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises.

a) *Les modalités de désignation et d'exercice*

Comme indiqué dès la section 1, le Haut-commissaire serait **désigné en Conseil des ministres**.

Dans le même temps, il serait « *irrévocable* » et ne recevrait « *aucune instruction* ».

Il participerait au Conseil des ministres pour y présenter les « *tests PME* » réalisés par le Conseil de surveillance et d'évaluation.

b) *Ses missions et attributions*

Aux termes du I. du **nouvel article L.136-5 du CRPA**, le Haut-commissaire serait, de manière générale, « *chargé d'animer et de coordonner les travaux de simplification des normes ou procédures applicables aux entreprises et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux de la simplification* ».

En particulier, il présenterait au Conseil de surveillance et d'évaluation les études d'impact dont le Conseil doit contrôler la qualité.

À cette fin, il serait doté de **prérogatives de coordination et de désignation dans l'administration** :

- d'une part, il coordonnerait « *les services des administrations centrales chargés d'évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus des*

dispositions envisagées dans les projets de lois et d'actes réglementaires pour chaque catégorie d'entreprises » ;

- d'autre part, il désignerait « *des correspondants à la simplification des normes applicables aux entreprises au sein des administrations centrales concernées* ».

Par ailleurs, il **proposerait au Parlement et au Gouvernement des expérimentations** afin de faciliter des « *projets innovants de simplification des normes et procédures applicables aux entreprises* ».

Enfin, il veillerait à ce que « *toute réforme ayant un impact significatif sur la vie des entreprises soit accompagnée d'un mode d'emploi accessible et compréhensible, en simplifiant le langage administratif* ».

3. Partageant pleinement l'objectif de l'article 1^{er} de la proposition de loi, la commission a souhaité lever les risques juridiques inhérents à certaines de ses dispositions et conforter l'opérationnalité des nouvelles procédures créées

3.1. La commission partage le constat justifiant la proposition de loi ainsi que les objectifs poursuivis par celle-ci

Il ne fait aujourd'hui nul doute que **l'abondance, la complexité et l'instabilité des normes** (européennes comme nationales, législatives comme réglementaires) qui concernent les entreprises entraînent un **surcoût administratif et financier** pour celles-ci – et notamment pour les plus petites d'entre elles –, **pesant sur leur compétitivité**.

Face à ce constat, la commission souligne, comme la délégation aux entreprises à l'occasion de son rapport d'information sur la simplification des règles et normes applicables aux entreprises¹, la nécessité de poursuivre des **objectifs ambitieux** tels que : la lutte contre les surtranspositions de dispositions européennes ; l'aboutissement d'un vrai « choc de simplification » sur le « stock » de normes en vigueur ; la lutte contre les « effets de seuil » dont sont aujourd'hui victimes les entreprises ; l'amélioration de la qualité des études d'impact, ou encore le renforcement de l'évaluation en aval de la norme.

Pour nécessaires qu'ils soient, ces objectifs, qui ne concernent pas, du reste, uniquement les normes applicables aux entreprises, **dépassent très largement le cadre de cette proposition de loi**, voire le cadre de toute proposition de loi. Leur poursuite nécessiterait en effet un **travail gouvernemental d'ampleur**, qui passerait aussi bien par la loi ordinaire que la loi organique, le règlement ou encore la « bonne pratique » administrative.

¹ Rapport d'information n° 743 (2022-2023) du 15 juin 2023 fait au nom de la délégation aux entreprises par Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Pierre Moga et Olivier Rietmann.

La commission n'en juge pas moins opportun, comme y invite dès maintenant la présente proposition de loi, de **mieux anticiper l'effet des normes pour les entreprises**, et de simplifier et alléger le « flux » normatif, de manière à **éviter** autant que possible **les conséquences préjudiciables pour le fonctionnement et la compétitivité des entreprises**.

3.2. *La commission a procédé à plusieurs modifications afin de lever les risques juridiques présentés par certaines dispositions, dissiper les ambiguïtés rédactionnelles et rendre plus opérationnelle la procédure des « tests PME »*

Afin de garantir la portée et l'applicabilité de l'article 1^{er}, la commission a souhaité **clarifier le statut juridique du nouveau Conseil et de son président**, et **préciser leurs rôle et attributions**.

a) *La commission a souscrit à la création d'une nouvelle instance chargée de la simplification des normes pour les entreprises, sans retenir le statut d'autorité administrative indépendante*

Si, de manière générale, la commission invite à ne pas multiplier les comités et instances *ad hoc* – à plus forte raison lorsque l'objectif poursuivi est celui d'une simplification –, elle estime opportune **l'instauration d'un conseil chargé de la simplification des normes pour les entreprises**. D'une part, un tel conseil a existé par le passé, si bien qu'il s'agirait moins d'une création *ex nihilo* que d'une re-création ; d'autre part, la nécessité de prévoir le pendant, pour les entreprises, du Conseil national d'évaluation des normes qui existe depuis 2013 pour les collectivités territoriales semble largement partagée. Dans son **étude annuelle de 2016** intitulée « Simplification et qualité du droit », le **Conseil d'État** avait ainsi proposé d'instituer, de façon pérenne, un conseil unique d'évaluation des normes doté de trois collèges représentant les usagers, les entreprises et les collectivités territoriales¹.

Si l'instauration d'un conseil chargé de l'évaluation des normes applicables aux entreprises fait donc consensus, la question du **statut** que revêtirait cette nouvelle instance doit être tranchée.

Pour la rapporteure, le statut du nouveau conseil doit impérativement offrir **deux garanties**, qui sont autant de conditions de réussite des nouveaux mécanismes mis en place : **l'indépendance** conférée par les règles de nomination et de fonctionnement, ainsi que le **portage politique de haut niveau et interministériel**.

L'article 1^{er} de la proposition tend certes à apporter cette double garantie en octroyant au Conseil de surveillance et d'évaluation le **statut d'AAI**, dont le président serait nommé en Conseil des ministres.

Ces choix soulèvent toutefois des **difficultés juridiques non négligeables** dont la commission a dû tenir compte.

¹ Proposition n° 8 de l'étude, pp. 97-98.

i. *Un statut d'AAI non pertinent pour le nouveau Conseil*

Tel qu'il est prévu par l'article 1^{er} de la proposition de loi, le Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises **ne remplit pas les critères définissant une autorité administrative indépendante**, qui est, comme son nom l'indique :

- **une autorité administrative**, c'est-à-dire un organe disposant de **pouvoirs de décision ou de contrainte à l'égard des tiers**.

Comme le rappelait Jacques Mézard, rapporteur pour la commission des lois, dans son rapport de 2016 sur les propositions de loi ordinaire et organique relatives aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes : « *la simple fonction consultative ou de médiation ne justifie pas la qualité d'autorité* »¹. Une autorité administrative doit en effet être susceptible de faire usage de pouvoirs de contrainte (sanctions, décisions, injonctions, contrôle).

Or, il ne peut être question, **pour des raisons constitutionnelles**, de confier à une instance tierce un **pouvoir de contrainte à l'égard du Gouvernement** s'agissant de l'exercice de ses compétences en matière normative :

- s'agissant des **projets de loi**, l'**article 39** de la Constitution en confie l'initiative au seul Gouvernement ;

- s'agissant des **projets de textes réglementaires**, les dispositions de l'**article 21** de la Constitution n'autorisent pas à subordonner à l'avis conforme d'une autorité publique tierce l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire².

- **... disposant d'une indépendance à l'égard du Gouvernement**.

Cette indépendance est justifiée par les missions mêmes de l'AAI ou de l'API, qui sont de deux types principaux : **assurer la régulation de secteurs d'activité considérés comme essentiels**, et **protéger les droits des citoyens**.

Or, les missions assignées au Conseil de surveillance et d'évaluation ne relèvent ni de la régulation économique, ni de la protection des droits et libertés, mais bien plutôt du **conseil** et de l'**expertise** à destination du Gouvernement et du Parlement.

¹ Rapport n° 332 (2015-2016) du 27 janvier 2016 fait par Jacques Mézard au nom de la commission des lois, p. 20.

² Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, cons. 36 et 37.

Liste des AAI et API

	Nom	Mission	Nomination du président selon l'article 13 de la Constitution
AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES			
1	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
2	Autorité de la concurrence	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
3	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
4	Autorité nationale des jeux	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
5	Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
6	Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	Régulation d'un secteur d'activité	NON
7	Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	Protection des droits des citoyens	OUI
8	Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
9	Commission du secret de la défense nationale (CSDN)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
10	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
11	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Protection des droits des citoyens	OUI
12	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI

	Nom	Mission	Nomination du président selon l'article 13 de la Constitution
13	Commission nationale du débat public (CNDP)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
14	Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	Protection des droits des citoyens	OUI
15	Défenseur des droits	Protection des droits des citoyens	OUI
16	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
17	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES			
1	Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Régulation d'un secteur d'activité	NON
2	Autorité des marchés financiers (AMF)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
3	Autorité de régulation des transports	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
4	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
5	Haute Autorité de santé (HAS)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
6	Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)	Régulation d'un secteur d'activité	OUI
7	Médiateur national de l'énergie	Régulation d'un secteur d'activité	NON

Source : annexe de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API

- ii. *Un Haut-commissaire qui ne peut à la fois être président d'AAI et coordonner les services de l'administration*

La nomination du Haut-commissaire en Conseil des ministres ne soulève en elle-même pas de difficulté.

En revanche, **l'articulation** de cette modalité de nomination avec sa **qualité de président d'AAI**, les attributions qui lui sont confiées, et le **positionnement par rapport à l'administration** qui lui est assigné, est quant à elle **problématique**.

Dès lors que le président du Conseil de surveillance et d'évaluation est nommé en Conseil des ministres, il occupe un **emploi à la décision du Gouvernement** et donc **ne peut**, par définition, **être irrévocable** : toute personne nommée en Conseil des ministres est susceptible d'être congédiée lors de la réunion d'après. Comme le précise l'article 1^{er} du **décret n° 85-779 du 24 juillet 1985**, un emploi laissé à la décision du Gouvernement l'est « *en ce qui concerne tant la nomination que la cessation des fonctions* ».

En revanche, le **mandat de président d'AAI**, comme celui de tout membre d'AAI, n'est **pas révocable**, conformément à l'article 6 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API.

Il n'est **pas** non plus **juridiquement possible** au Haut-commissaire de **participer au Conseil des ministres**, réservé aux membres du Gouvernement. De manière générale, il **n'appartient pas à la loi de se prononcer sur l'organisation des travaux de l'exécutif** : jusqu'à présent, la disposition de **l'article 9 de la Constitution**, en vertu de laquelle « *le président de la République préside le conseil des ministres* » a été analysée comme laissant au seul chef de l'État la validation de la liste des personnes convoquées au Conseil des ministres. En conséquence, une loi qui viendrait imposer la présence d'une personne tierce au Gouvernement serait probablement déclarée **contraire au principe de séparation des pouvoirs**, auquel le Conseil constitutionnel a accordé une **valeur constitutionnelle**¹.

¹ Décisions 88-248 DC, 17 janvier 1989, cons. 24 et 27 ; 89-258 DC, 8 juillet 1989, cons. 8 ; 89-260 DC, 28 juillet 1989, cons. 6 ; 89-268 DC, 29 décembre 1989, cons. 71.

La composition et le déroulement du Conseil des ministres

Le conseil des ministres se réunit **une fois par semaine** à l'Élysée, sur un **ordre du jour déterminé de manière conjointe par le Président et le Premier ministre**. Outre l'ensemble des ministres et les ministres délégués, il réunit les secrétaires d'État lorsque les affaires de leur compétence y sont évoquées, ainsi que le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la présidence de la République.

Des **hauts-commissaires** ont pu y participer, mais uniquement dans la mesure où ils étaient eux-mêmes **membres du Gouvernement**¹.

En outre, des **ministres étrangers** ont pu également y assister sur invitation du président de la République².

La réunion comporte en règle générale trois temps distincts :

- les textes de portée générale – projets de lois, ordonnances, décrets –, pour lesquels une délibération du Conseil est nécessaire ;

- les décisions individuelles (essentiellement les nominations des hauts fonctionnaires) ;

- l'exposé d'un ministre, qui peut présenter l'état d'avancement d'une réforme dont il a la charge, ou une intervention du Président, qui peut solliciter sur un point particulier l'avis des participants.

En outre, le **rattachement du Haut-commissaire au Président de la République**, que l'exposé des motifs de la proposition de loi appelle de ses vœux³, est constitutionnellement et institutionnellement impossible : aux termes de **l'article 20** de la **Constitution**, c'est le **Gouvernement** qui « *détermine et conduit la politique de la nation* », et qui « *dispose de l'administration* ». En conséquence, **le Haut-commissaire ne pourrait être rattaché qu'au Premier ministre ou à un ministre**.

Enfin, dès lors que l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit que le Haut-commissaire bénéficie de **l'appui de l'administration** pour mener ses travaux, celui-ci doit nécessairement être rattaché à l'administration. **À l'inverse, une AAI, en raison même du principe d'indépendance, ne dispose pas du soutien de l'administration** ; du reste, ce soutien ne lui serait même pas utile dans la mesure où, « *par nature, une AAI est créée pour exercer*

¹ Ce fut ainsi le cas de Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et à la jeunesse entre 2007 et 2010, et de Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites entre 2017 et 2019.

² Par exemple, Heiko Maas, ministre des affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, a participé au Conseil des ministres du 19 juin 2019

³ « Sans faire partie du Gouvernement, il occupera une place éminente dans l'architecture institutionnelle en étant placé auprès du Président de la République » (p. 10 de l'exposé des motifs de la proposition de loi).

des compétences propres qui ne recoupent normalement pas celles que conservent les administrations centrales »¹.

Ainsi, la proposition de confier au Haut-commissaire la **désignation de correspondants** à la simplification des normes applicables aux entreprises **au sein des administrations centrales**, ainsi que la **coordination des travaux de simplification menés par l'administration** traduit, comme l'a souligné la secrétaire générale du Gouvernement auprès de la rapporteure, « *une hésitation entre deux options - rôle de président d'AAI ou rôle de coordination de services de l'administration - qui ne sont pas compatibles* ».

iii. *Le choix de la commission en faveur d'une commission consultative rattachée au Premier ministre*

- **Trancher la question du statut**

Dans ces conditions, la rapporteure a jugé indispensable de **lever l'ambiguïté** dont est porteuse la proposition de loi s'agissant du statut du conseil qu'elle vise à créer.

Si elle estime essentiel de doter cette nouvelle instance d'une véritable **indépendance à l'égard du pouvoir exécutif**, la commission rappelle néanmoins que le statut d'AAI ne constitue pas un préalable incontournable à cette fin, l'indépendance pouvant être **garantie** par les **modalités de désignation des membres** et par les **règles de fonctionnement** de l'instance.

En effet, comme le rappelait Jacques Mézard dans son rapport de 2016 précité : « *le statut d'AAI n'est pas, pour le législateur, le seul moyen de garantir l'indépendance d'un organe administratif. Cette indépendance peut s'exprimer par d'autres moyens : l'absence d'instructions données à une autorité administrative, l'autonomie dans l'organisation de ses travaux, le choix d'une composition pluraliste ouverte sur des personnalités dont le statut garantit l'indépendance, etc.* »².

Dans la mesure où le statut d'AAI ne serait pas adapté aux missions assignées au Conseil que tend à créer l'article 1^{er}, la rapporteure propose de faire de celui-ci une **commission administrative consultative**.

Afin de lui donner un plus grand poids et un **portage politique de haut niveau et interministériel**, elle propose de **rattacher ce Conseil au Premier ministre**, et non pas à un ministre en particulier – à la différence, donc, du Conseil national d'évaluation des normes pour les collectivités territoriales et leurs établissements, qui est rattaché au ministre de l'intérieur.

¹ Réponse de Rémi Bouchez, ancien commissaire à la simplification, au questionnaire de la rapporteure.

² Rapport n° 332 (2015-2016) du 27 janvier 2016, p. 19.

En outre, pour une plus grande simplicité et une meilleure visibilité au sein du paysage institutionnel, ce conseil porterait le nom de « **Haut Conseil à la simplification pour les entreprises** » ; pour éviter à la fois la multiplication des dénominations et toute confusion avec des fonctions existant ou ayant existé, le **président du Haut Conseil** ne porterait quant à lui pas de titre particulier.

- **Préciser et compléter les dispositions relatives à la composition de l'instance créée**

S'agissant de la composition de ce Haut Conseil, la rapporteure suggère **cinq modifications** principales.

Tout d'abord, la **précision** selon laquelle les membres du Haut Conseil doivent avoir « *une expérience de l'entreprise* » ne semble **pas opportune**. En effet, une telle condition est par définition remplie par les membres du Conseil qui **représentent les entreprises**, tandis qu'elle n'apparaît pas pertinente pour un **membre du Conseil d'État**, dont l'expérience de l'entreprise limiterait considérablement le champ des nominations possibles. Enfin, s'agissant des **parlementaires**, la rapporteure estime qu'il peut être fait confiance aux présidents des assemblées pour désigner les membres qui présentent un profil adéquat et des compétences professionnelles pertinentes.

Ensuite, la rapporteure juge nécessaire de revoir à la marge la façon dont seraient **représentées les entreprises** au sein du Haut Conseil, en prévoyant :

- en premier lieu, que siègeraient non pas des dirigeants d'entreprises, mais des **représentants d'organisations professionnelles représentatives des entreprises**, qui seraient nommés sur leur proposition ;

- en deuxième lieu, que siègerait également **un représentant des grandes entreprises** ;

- en troisième lieu, que siègeraient non pas un, mais **deux représentants des petites et moyennes entreprises**, celles-ci étant au cœur de l'objet de la proposition de loi et de la nouvelle procédure du « test PME ».

Enfin, la rapporteure suggère de préciser que le **membre du Conseil d'État** serait nommé par le Premier ministre sur proposition du vice-président du Conseil d'État.

- **Modifier la durée du mandat et préciser les modalités de renouvellement**

La rapporteure propose d'aligner la durée du mandat sur celle en vigueur pour les membres du CNEN, soit **trois ans**, et de préciser que le mandat des membres (hormis celui du président) est **renouvelable une fois**, afin de favoriser la **continuité des travaux** du Haut Conseil.

b) *La commission a précisé les pouvoirs du Conseil et clarifié la procédure des « tests PME »*

De manière générale, il ne paraît pas indispensable de doubler l'énoncé des attributions du Haut Conseil par la présentation de ses missions générales, comme le font les alinéas 7 à 13 de la proposition de loi : la rapporteure y voit au mieux un **facteur de redondance**, et au pire une **source de difficulté dans l'articulation** des dispositions. C'est pourquoi elle recommande de s'en tenir, pour plus de clarté et de concision, à la présentation des attributions précises du Haut Conseil et de son rôle dans les procédures d'avis créées.

i. *Le rôle a priori du Conseil*

Parmi les attributions confiées au Conseil en lien avec le « flux » normatif, trois semblent soulever d'importantes **difficultés juridiques ou opérationnelles**.

- **La préparation des projets de loi et de textes réglementaires et l'élaboration des politiques publiques**

La disposition rendant obligatoire l'association du Conseil, par le Gouvernement, à « *la préparation des projets de loi et des textes réglementaires créant ou modifiant des normes ou procédures qui sont applicables aux entreprises, ainsi qu'à l'élaboration des politiques publiques ayant un impact sur elles* »¹, apparaît problématique en ce que le terme « associé », imprécis, comporte le risque d'aller à l'encontre de la **prérogative d'initiative législative reconnue conjointement au Gouvernement et au Parlement** par l'article 39 de la Constitution et du principe de séparation des pouvoirs.

- **L'élaboration de l'analyse d'impact, dite « test PME »**

Si le recours aux « **tests PME** » est mentionné dès l'alinéa 6 de la proposition de loi, qui annonce leur définition à l'**alinéa 29**, force est de constater que la **définition** en question est particulièrement **large** et **imprécise**, et qu'elle n'est pas ciblée sur les PME².

- **Le contrôle de la qualité des études d'impact**

La rapporteure voit **deux limites** dans la rédaction de l'**alinéa 30** de la proposition de loi.

¹ *Aux termes de l'alinéa 27 de la proposition de loi.*

² « Le Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises pilote l'élaboration de l'analyse de l'impact des normes et politiques publiques, en associant les représentants des microentreprises, des petites et moyennes entreprises ou des entreprises de taille intermédiaire, au sens de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ».

D'une part, **la référence au huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 excède les missions confiées au Conseil** : cet alinéa ne concerne en effet pas seulement les entreprises, ni les conséquences économiques et financières, mais également les collectivités territoriales, les services déconcentrés, les associations, les particuliers (entre autres) ainsi que les conséquences sociales et environnementales.

D'autre part, **le verbe « contrôler » n'est pas adapté** : au sens strict, **seuls le Conseil d'État¹, le Parlement² et le Conseil constitutionnel³ peuvent contrôler la qualité des études d'impact** produites par l'administration.

Pour surmonter ces trois difficultés principales, la rapporteure propose de **sécuriser juridiquement** et de **clarifier les nouvelles procédures consultatives confiées au Haut Conseil** en amont de la production normative, étant entendu que dans tous les cas, **l'avis** rendu par le Haut Conseil serait **simple**.

Ainsi, le Haut Conseil serait **obligatoirement consulté par le Gouvernement** pour trois types de projets de texte :

- les **projets de loi** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises, assortis de leur étude d'impact ;
- les **projets de textes réglementaires** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises ;
- et les **projets d'acte de l'Union européenne** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises.

En outre, le Haut Conseil **pourrait être consulté**, dans certaines conditions, **par les présidents des assemblées parlementaires** sur les **propositions de loi** ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises déposées par l'un de leurs membres.

L'ensemble de ces avis comporteraient obligatoirement un **« test PME »**, défini comme l'« *analyse de l'impact attendu des normes concernées sur les petites et moyennes entreprises* ».

¹ Qui est le premier à consulter l'étude d'impact, jointe aux projets de loi dès leur transmission.

² Aux termes du premier alinéa de l'article 9 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, « la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues ».

³ Conformément aux articles 39, alinéa 4 et article 61, alinéa 1er et 2ème de la Constitution.

La portée effective de la nature obligatoire de la consultation par le Gouvernement

Les remarques formulées par **Alain Richard** dans son rapport fait au nom de la commission des lois en 2013 sur la **proposition de loi visant à créer le Conseil national d'évaluation des normes pour les collectivités territoriales** conservent toute leur pertinence dans le cas du Haut Conseil à la simplification pour les entreprises.

L'effectivité de la nature obligatoire de la consultation par le Gouvernement s'apprécie différemment selon la valeur juridique du texte soumis à consultation.

En vertu de la hiérarchie des normes, **une consultation obligatoire s'applique rigoureusement sur un texte réglementaire** : si cette consultation est omise, alors il s'agit d'une irrégularité qui peut entraîner l'annulation du texte par la juridiction administrative.

En revanche, **s'agissant d'un projet de loi, une simple loi édictant une obligation de consultation n'entraîne pas d'effet impératif** : *« si le Gouvernement omet la consultation, la mise en discussion de ce projet de loi puis son adoption par le Parlement effacent l'irrégularité du défaut de consultation. La loi nouvelle est censée avoir implicitement écarté l'obligation consultative fixée par un texte antérieur de même niveau »*.

Un moyen de **garantir cette consultation** serait d'inclure l'avis du Haut Conseil dans l'étude d'impact, qui est obligatoire pour tous les projets de loi. Or *« cette précaution, pour prévaloir sur le risque d'un 'effacement' de la consultation omise par la simple adoption du projet, doit être énoncée par une disposition organique »*¹.

De manière analogue, **toute disposition relative au contrôle de la qualité de l'étude d'impact ou au contenu attendu de celle-ci** – par exemple, pour y intégrer l'évaluation des conséquences sur les entreprises en particulier – nécessiterait de **modifier l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009**, ce qui ne pourrait se faire que par le biais d'une proposition de loi organique ou d'un projet de loi organique.

Par ailleurs, la rapporteure juge nécessaire de répondre à la demande, unanimement formulée par le monde des entreprises, en faveur de la mise en place d'une **période probatoire** permettant à l'entreprise de mieux se préparer aux modifications normatives à venir.

¹ Rapport n° 282 (2012-2013) du 23 janvier 2013 fait par Alain Richard au nom de la commission des lois sur la proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, p. 21.

Le principe de **l'entrée en vigueur différée des normes concernant les entreprises** a d'ailleurs été posé par le Gouvernement dans la **circulaire du Premier ministre** en date du 23 mai 2011¹, sans être toutefois mis en œuvre depuis.

C'est pourquoi la rapporteure suggère de confier au Haut Conseil la possibilité de **proposer**, dans les avis rendus sur les projets de texte, des **mesures d'application différée dans le temps**, selon les catégories d'entreprises, des projets de normes qui lui sont soumis.

Enfin, s'agissant des **délais alloués au Haut Conseil pour rendre ses avis**, la rapporteure souligne que si le **délai de droit commun de six semaines** ne semble pas devoir poser de difficultés particulières aux administrations dans le cadre de la **préparation des textes réglementaires**, il pourrait en aller différemment dans le cadre de la **préparation des textes législatifs**, soumise à un calendrier d'examen souvent contraint. À ce titre, la **procédure d'urgence**, prévue par la proposition de loi, qui permet de réduire ce délai à **deux semaines** sur demande du Premier ministre, lui paraît bienvenue.

Elle juge utile de **compléter** ces deux procédures par une **procédure « d'extrême urgence »**, comme celle qui existe pour la saisine du CNEN, et qui permet de réduire le délai à **soixante-douze heures** sur demande motivée du Premier ministre².

En tout état de cause, la rapporteure rappelle que ces délais ne vaudraient que pour les projets de lois autres que financiers : en effet, seule la **loi organique** peut définir les conditions de préparation et de présentation des **projets de loi de finances** et des **projets de loi de financement de la sécurité sociale**.

ii. Le rôle a posteriori du Conseil

L'action sur le « flux » normatif constitue assurément la priorité de toute politique d'évaluation et de simplification ; elle peut néanmoins être utilement complétée d'une action sur le « stock ».

Pour être efficace, celle-ci doit toutefois être ciblée et progressive. **L'exercice de « revue régulière des normes législatives et réglementaires en vigueur et des procédures applicables aux entreprises »** que l'alinéa 14 de la proposition de loi tend à confier au Conseil de surveillance et d'évaluation

¹ Conformément à cette circulaire relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises, à partir du 1^{er} octobre 2011, les décrets, arrêtés et ordonnances concernant les entreprises, publiés au Journal Officiel, étaient censés avoir une date d'entrée en vigueur prédéterminée au cours de l'année (avec un délai d'entrée en vigueur différé de deux mois minimum).

² Comme indiqué par la secrétaire générale du Gouvernement à la rapporteure, « le Gouvernement s'est engagé à veiller à réduire le nombre des saisines du CNEN en procédure d'urgence dans le cadre d'une charte signée avec le président du Sénat le 16 mars 2023. Cet engagement a été tenu et le nombre de saisines en urgence et en extrême-urgence du CNEN a ainsi été divisé par deux entre 2022 et 2023. Un premier bilan précis de cet engagement sera réalisé à l'échéance du premier anniversaire de la charte en avril 2024 ».

semble, à cet égard, **trop ambitieux** et trop lourd. Comme le suggère Rémi Bouchez, ce travail ne devrait pas être mené « *de manière générale, mais en choisissant des thèmes, des pans de la législation ou des codes* ». Il ne pourrait, en outre, se faire qu'avec le concours des administrations centrales, des inspections générales et de certains organismes ou instances, dans la limite de leurs capacités et le respect de leurs propres contraintes.

Aussi la rapporteure propose-t-elle de remplacer cet exercice par une mission d'**évaluation des normes législatives et réglementaires applicables aux entreprises** que le Haut Conseil effectuerait **à la demande du Gouvernement, des commissions permanentes des assemblées parlementaires** ainsi que de **son propre chef**. Sur le fondement de cette évaluation, le Haut Conseil pourrait ensuite proposer des mesures d'adaptation, de simplification ou encore d'abrogation.

iii. Les modalités de travail du Conseil

En tant que commission administrative rattachée au Premier ministre, le Haut Conseil à la simplification pour les entreprises bénéficierait non seulement de l'appui des services du Premier ministre, mais également du **concours de l'ensemble des administrations** centrales, inspections générales et autres organismes. Parmi les administrations qui pourraient apporter leur concours au Haut Conseil, notamment pour **fournir des données relatives aux entreprises** et à l'économie en général, figure certes l'INSEE, mais pas uniquement ; à titre d'exemple, la direction générale du trésor ainsi que la direction générale du budget du ministère de l'économie et des finances pourraient également fournir des éléments d'analyse. En conséquence, la rapporteure ne juge pas nécessaire de citer, dans la proposition de loi, d'administration en particulier.

Le **président du Haut Conseil** serait doté d'attributions particulières, à fois **compatibles** avec ses modalités de désignation par le pouvoir exécutif et le positionnement du Haut Conseil par rapport à l'administration, et **utiles** pour l'accomplissement des travaux de celui-ci :

- il serait **informé des actions de simplification** conduites par les administrations ;

- il **assurerait**, sur un plan interministériel, la **promotion des méthodes d'évaluation préalable** ainsi que des modes alternatifs à la réglementation ;

- il **animerait un réseau de correspondants** dans les administrations centrales¹.

¹ Ces deux dernières attributions sont identiques à celles confiées à Rémi Bouchez par le Premier ministre dans sa lettre de mission en date du 2 novembre 2010 le désignant commissaire à la simplification.

Par ailleurs, la **publicité des avis** rendus par le Haut Conseil dans le cadre de ses missions d'évaluation *ex ante*, aussi bien qu'*ex post*, est essentielle : c'est elle qui permettra d'asseoir l'instance dans le paysage institutionnel et politique, et lui offrira un **moyen de pression sur le Gouvernement**. La rapporteure considère ainsi qu'il deviendra **de plus en plus difficile** pour le Gouvernement **de ne pas tenir compte des avis du Haut Conseil**, favorisant, à terme, un changement de paradigme dans la façon de produire les normes, voire d'élaborer les études d'impact. L'objectif de la présente proposition de loi aura probablement été atteint le jour où les **études d'impact** des projets de loi ayant une incidence sur les entreprises **comporteront d'emblée un « test PME »**.

La **remise d'un rapport public annuel** au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées parlementaires contribuera elle aussi à la visibilité des travaux du Haut Conseil et favorisera le dialogue avec le Parlement.

3.3. *Sur le plan formel et aux fins de cohérence et de clarté, la commission a réagencé les dispositions de l'article 1^{er} selon quatre articles non codifiés*

Sur le plan strictement formel, **l'insertion** des dispositions de l'article 1^{er} dans le **code des relations entre le public et l'administration** (CRPA) n'a **pas** paru **pertinente** à la rapporteure.

En effet, ce code encadre les échanges des administrés avec l'administration (livre I^{er}), les actes unilatéraux pris par l'administration (livre II) ; l'accès aux documents administratifs (livre III) ; ainsi que le règlement des différends avec l'administration (livre IV). À l'heure actuelle, le CRPA ne comprend aucune disposition relative aux relations entre l'administration et des acteurs privés dotés de la personnalité morale tels que les sociétés. En particulier, le titre III du livre I, relatif à « *l'association du public aux décisions de l'administration* »¹ que l'article 1^{er} tend à compléter d'un nouveau chapitre, ne présente **aucun lien avec l'objet de la proposition de loi**.

Du reste, la rapporteure a constaté que le **code de commerce** n'offrait pas non plus de possibilité adéquate d'insertion.

Aussi propose-t-elle de **ne pas codifier** les dispositions de la présente proposition de loi, qui deviendrait donc une loi autonome.

En outre, la rapporteure a suggéré, pour plus de clarté, de **scinder les dispositions de l'article 1^{er} initial** de la proposition de loi, modifiées comme elle le proposait, au sein de **quatre articles**, dont trois nouveaux.

¹ Comportant actuellement les cinq chapitres suivants : principes généraux ; consultation ouverte sur internet ; commissions administratives à caractère consultatif ; enquêtes publiques ; participation du public aux décisions locales.

Ainsi, l'**article 1^{er} modifié** présenterait la mission générale, la composition et les règles de fonctionnement du Haut Conseil ainsi que les attributions particulières de son président.

Le **nouvel article 1^{er} bis** comprendrait quant à lui les dispositions relatives aux compétences du Haut Conseil et aux différentes procédures d'avis prévues.

Enfin, les **nouveaux articles 1^{er} ter** et **1^{er} quater** reprendraient, respectivement, les dispositions relatives à la dotation allouée au Conseil, et aux modalités d'application de la proposition de loi.

Souscrivant à l'ensemble des aménagements proposés par la rapporteure, la commission a **adopté l'amendement COM-9** qui modifie l'article 1^{er}, **ainsi que les amendements COM-10, COM-11 et COM-12** qui créent les articles 1^{er} bis, 1^{er} ter et 1^{er} quater.

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.
Elle a adopté les articles 1^{er} bis, 1^{er} ter et 1^{er} quater
ainsi rédigés.

Article 2 (supprimé)

Différenciation normative selon les caractéristiques des entreprises

L'article 2 vise à consacrer un principe de différenciation normative selon les caractéristiques des entreprises.

Considérant que l'inscription dans la loi d'un tel principe serait au mieux inutile, et au pire inconstitutionnelle, la commission a **supprimé** cet article.

1. L'article 2 vise à consacrer un principe de différenciation normative selon les caractéristiques des entreprises

L'article 2 vise à instaurer un principe de différenciation normative selon les caractéristiques des entreprises.

Il reprend, en l'adaptant, la rédaction de l'article L. 1111-3-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par l'article 1^{er} de **la loi n° 2022-217 du 21 février 2022** relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « **3DS** »¹.

¹ « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités

2. Considérant que l'inscription dans la loi d'un tel principe serait contreproductive, la commission a supprimé cet article

La **transposition aux entreprises** du raisonnement sous-jacent à l'article 1^{er} de la loi dite « 3DS » pour les collectivités territoriales ne semble pas justifiée à la rapporteure.

Si la loi s'applique de façon indistincte pour l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, il n'en va pas de même pour les entreprises.

Tout d'abord, la **loi distingue** bel et bien **différentes catégories d'entreprises**, à savoir : les microentreprises ; les petites et moyennes entreprises ; les entreprises de taille intermédiaire ; les grandes entreprises¹.

Les **critères** permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise, définis par décret, reposent sur le nombre d'employés, le chiffre d'affaires, et le total de bilan².

Les quatre catégories d'entreprises reconnues par la loi

	Nombre d'employés	Chiffre d'affaires annuel (euros)	Total de bilan (euros)
Microentreprises	Moins de 10	Inférieur ou égal à 2 millions	
Petites et moyennes entreprises (PME)	Moins de 250	Inférieur ou égal à 50 millions	Inférieur ou égal à 43 millions
Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	Entre 250 et 5 000	Entre 50 et 1 500 millions	Entre 43 et 2 000 millions
Grandes entreprises	Plus de 5 000	Plus de 1 500 millions	Plus de 2 000 millions

Source : article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008

De plus, de nombreuses obligations ou dispositions s'appliquant aux entreprises sont adossées directement à ces catégories d'entreprises, si bien que **l'appartenance à l'une des quatre catégories identifiées par la loi se traduit par l'application de règles différentes**. Par exemple, le **crédit d'impôt innovation**³ n'est ouvert qu'aux entreprises répondant aux critères de la définition de la PME communautaire.

En outre, certaines obligations diffèrent fortement selon le **franchissement de certains seuils** dont la grande majorité repose sur le nombre d'employés de l'entreprise et/ou son chiffre d'affaires (sans toujours correspondre aux quatre catégories légales d'entreprises).

territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit. »

¹ Article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

² Article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008.

³ Article 244 quater B, II, k du code général des impôts.

Ainsi, les obligations en matière de **droit du travail** et de **droit de la protection sociale** varient en fonction de seuils liés au **nombre d'employés**.

**Les obligations relatives aux conditions de travail
en fonction du nombre de salariés**

Nombre de salariés	Disposition	Fondement légal
Au moins 250	Nomination d'un référent harcèlement	art. L. 1153-5-1 et D. 1151-1 du code du travail
Au moins 500	Mise en place d'un service social du travail ; Obligation d'un infirmier dans tous les établissements, même non industriels	art. L. 4631-1 du code du travail art. R. 4623-32 du code du travail
Au moins 800	Obligation d'un second infirmier dans les établissements industriels	art. R. 4623-32 du code du travail

Source : éléments transmis par la direction générale des entreprises

Les **obligations fiscales** dépendent quant à elles de seuils liés au **chiffre d'affaires** et de la **nature de l'activité** de l'entreprise.

**Les trois régimes d'imposition sur les bénéficiaires en fonction du chiffre d'affaires
et de la nature de l'activité de l'entreprise**

- Le **régime des micro-entreprises** s'applique lorsque le chiffre d'affaires est inférieur à 188 700 euros pour les activités de vente et d'hébergement ou 77 700 euros pour activités de prestations de services et activités non commerciales. Ce régime permet d'appliquer un abattement forfaitaire sur le chiffre d'affaires afin de déterminer le bénéfice imposable. Les obligations comptables sont considérablement allégées : elles se limitent à la tenue d'un livre journalier des recettes encaissées.

- Le **régime réel simplifié** s'applique de droit aux entreprises exclues du régime micro-entreprises et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 840 000 euros pour les ventes et prestations d'hébergement et 254 000 euros pour les prestations de services, ou sur option. Le bénéfice de l'entreprise individuelle est calculé « au réel », c'est-à-dire en tenant compte des dépenses réellement engagées par l'entrepreneur. Les obligations comptables sont simplifiées : l'entreprise doit tenir un livre-journal, un livre d'inventaire et un grand livre, et doit réaliser un inventaire une fois par an et établir des comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexes).

- Le **régime réel normal** s'applique de droit ou sur option aux entreprises qui dépassent les seuils des régimes précédents. Le bénéfice de l'entreprise individuelle est calculé réellement, c'est-à-dire en tenant compte des dépenses réellement engagées par l'entrepreneur. Les entreprises doivent suivre l'ensemble des obligations comptables préconisées par le plan comptable général et publier annuellement leurs comptes.

Source : éléments transmis par la direction générale des entreprises

La **réglementation européenne** suit également cette logique. Ainsi, la directive européenne *Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)*, applicable depuis le 1^{er} janvier 2024 et fixant de nouvelles normes et obligations de *reporting* extra-financier, n'est applicable qu'aux **grandes entreprises** et aux **PME cotées en bourse**, tandis que la plupart des dispositions du *Digital Services Act (DSA)* ne s'appliquent pas aux entreprises de moins de 50 salariés et de moins de 10 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel.

De surcroît, selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, **le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général**, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et proportionnée à l'objectif poursuivi. Cette jurisprudence s'applique notamment aux entreprises présentant des caractéristiques différentes ou relevant de catégories différentes.

Comme souligné par la direction générale des entreprises dans le cadre des travaux de la rapporteure, en matière fiscale, au vu du **principe d'égalité devant l'impôt**, deux branches doivent être distinguées : d'une part, le principe d'égalité devant la loi fiscale¹ ; d'autre part, le principe d'égalité devant les charges publiques².

Le Conseil constitutionnel a posé des critères en la matière qui ont été repris avec constance dans sa jurisprudence.

D'une part, le **principe d'égalité devant la loi fiscale** ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte, soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit.

D'autre part, le **principe d'égalité devant les charges** vise à éviter une trop grande différence de traitement fiscal entre les contribuables en s'assurant notamment que :

- la différenciation établie satisfait l'objectif recherché par le législateur ;
- des critères objectifs et rationnels fondent la différence de traitement introduite dans la loi ;
- un ou plusieurs motifs d'intérêt général sont identifiés par le législateur ;
- la différenciation intègre les capacités contributives ;
- le dispositif est proportionné.

¹ Qui découle de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

² Qui découle de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En conséquence, la pertinence de la consécration d'un principe de différenciation normative selon les caractéristiques de l'entreprise apparaît contestable à la rapporteure. D'une part, **rien, en l'état du droit, n'empêche aujourd'hui de prévoir des dispositions normatives différentes pour des catégories d'entreprises différentes.** D'autre part, alors même que le Conseil constitutionnel a déjà fixé des critères permettant des dérogations à la règle générale sans porter atteinte aux principes constitutionnels, une telle consécration pourrait « *se heurter à une divergence d'interprétation [de sa part] sur la portée du principe d'égalité, et notamment d'égalité devant l'impôt* »¹.

La rapporteure n'en estime pas moins nécessaire de trouver des réponses aux **contraintes liées aux « effets de seuils »**, c'est-à-dire au fait, pour une entreprise, que le **passage au seuil supérieur** se traduit par de **nouvelles obligations**. Cette situation est préjudiciable à la croissance des entreprises et donc de l'économie dans son ensemble, dans la mesure où elle peut contribuer à **dissuader les entreprises de se développer** ou à les encourager à adopter des attitudes de « **contournement de seuils** ».

Les réponses à cette question dépassent toutefois le cadre de la présente proposition de loi.

Considérant également que l'ancrage législatif du principe de différenciation normative en fonction des caractéristiques des entreprises serait au mieux inutile, et au pire inconstitutionnel, la commission a adopté **l'amendement de suppression COM-13 de la rapporteure.**

La commission a **supprimé** l'article 2.

Article 3 (supprimé)

Suppression de deux commissions chargées de définir les modes et bases de rémunération des artistes-interprètes et producteurs de phonogrammes

L'article 3 vise à supprimer deux commissions chargées de définir de définir les modes et bases de rémunération des artistes-interprètes et producteurs de phonogrammes.

Tout en comprenant l'esprit de simplification à l'œuvre dans cette disposition en ce qu'elle entend **compenser la création d'une nouvelle instance**, à l'article 1^{er} de la proposition de loi, **par la suppression de deux instances** existantes, la commission n'a pas jugé opportune la suppression de deux commissions dont le **champ de compétences est dépourvu de tout lien avec l'objet de la proposition de loi**. En tout état de cause, l'absence de réunion annuelle des commissions visées n'est pas synonyme de leur caducité ou de leur inutilité.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a donc **supprimé** l'article 3.

¹ Réponse de la direction générale des entreprises au questionnaire de la rapporteure.

1. L'article 3 vise à supprimer deux commissions chargées de définir les modes et bases de rémunération des artistes-interprètes et producteurs de phonogrammes

L'article 3 tend à **abroger deux articles du code de la propriété intellectuelle** (CPI) afin de supprimer deux commissions administratives chargées de définir les modes et bases de rémunération des artistes-interprètes, d'une part, et des producteurs de phonogrammes, d'autre part.

Premier article visé par l'article 3, **l'article L. 212-9** du code de la propriété intellectuelle prévoit qu'**à défaut d'accord conclu** entre un artiste-interprète et un producteur pour la réalisation d'une œuvre audiovisuelle, les modes et les bases de rémunération des artistes-interprètes sont déterminés, pour chaque secteur d'activité, par une commission présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire et composée d'un membre du Conseil d'État, d'une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de la culture et, en nombre égal, de représentants des organisations de salariés et de représentants des organisations d'employeurs.

L'article L. 214-1 du code de la propriété intellectuelle prévoit que la **communication** dans un lieu public et la **radiodiffusion d'un phonogramme** ouvrent droit à **rémunération**, dite « rémunération équitable », au profit des artistes-interprètes et producteurs de phonogramme concernés.

En application de **l'article L. 214-3** du CPI, les barèmes de rémunération sont déterminés par des accords spécifiques à chaque branche d'activité entre les organisations représentant les ayants droit et les personnes utilisant des phonogrammes.

En l'absence d'accord, l'article L. 214-4 du CPI – second article visé par l'article 3 de la proposition de loi – charge une commission administrative d'établir ces barèmes de rémunération.

2. Si elle comprend la démarche de simplification qu'entend poursuivre l'article 3, la commission ne juge pas opportune la suppression de ces deux commissions administratives sans rapport avec l'objet de la proposition de loi

La rapporteure souligne que la logique de simplification poursuivie par l'article, telle qu'elle est exprimée par l'exposé des motifs de la proposition de loi, est louable : il s'agit de **créer une nouvelle structure à condition d'en supprimer deux existantes**. Cet objectif est d'ailleurs conforme à la règle qui

a été posée par le **Premier ministre** dans sa **circulaire n° 6038/SG** en date du **12 septembre 2018**¹.

La rapporteure convient que le nombre de commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou d'un ministre demeure élevé, en dépit d'une tendance à la baisse ces dernières années. La **liste de ces commissions et instances**, que le Gouvernement doit présenter chaque année au Parlement en **annexe au projet de loi de finances** en application de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, faisait ainsi état de **394** commissions et instances dans le jaune budgétaire pour 2020 ; **340** dans le jaune budgétaire pour 2021 ; **317** dans le jaune budgétaire pour 2022 ; **314** dans le jaune budgétaire pour 2023 ; **313** dans le jaune budgétaire pour 2024.

Pour autant, la **logique de compensation financière** affichée par la lettre de l'article 3, qui se présente sous la forme d'un « gage », ne semble guère pertinente : il semble en effet **difficile de mettre en regard les coûts** de fonctionnement induits par les deux commissions des articles L. 212-9 et 214-4 du CPI et ceux qui seraient induits par le nouveau Conseil de surveillance et d'évaluation. En tout état de cause, les crédits ne seraient pas portés par les mêmes missions budgétaires.

Dans ces conditions, la **démarche quantitative** à l'œuvre dans l'article 3 de la proposition de loi touche à ses limites. De surcroît, **l'absence de réunion annuelle des commissions** visées n'est **pas synonyme de leur caducité ou de leur inutilité**.

Comme souligné par le secrétariat général du ministère de la culture dans le cadre des travaux de la rapporteure, les **phases d'inactivité** de la **commission de la rémunération équitable**, en particulier, se justifient objectivement.

Tout d'abord, **l'intervention** de la commission est **subsidaire**, en l'absence d'accord entre les parties : dès lors que les parties intéressées s'accordent pour établir des barèmes sur une base contractuelle, elle n'a pas vocation à siéger. De plus, les barèmes fixés par la commission le sont **sans limite dans le temps**, si bien qu'en l'absence de modification significative du contexte économique, il n'est pas nécessaire de réviser ces barèmes ni donc de réunir la commission.

En l'occurrence, les représentants des producteurs de phonogrammes et des artistes-interprètes ont, par un courrier en date du **8 novembre 2023**,

¹ « À compter de ce jour, toute création d'une nouvelle commission entrant dans le champ de l'article 112 de la loi de finances pour 1996 devra être accompagnée de la suppression de deux commissions existantes relevant également de ce champ. Cette règle s'appliquera également aux commissions créées par voie législative : lorsque la loi ne comportera pas elle-même les suppressions ou regroupements correspondants, il appartiendra au ministère intéressé de proposer la suppression de deux commissions créées par la voie réglementaire ».

saisi la présidente de la commission afin qu'elle réunisse celle-ci en vue d'**actualiser certains barèmes de rémunération**. Cette convocation étant de droit¹, la commission devrait se réunir dans les prochaines semaines.

Dans ce contexte, la suppression de la commission de rémunération équitable semble encore moins indiquée.

Aussi la commission a-t-elle adopté **l'amendement de suppression COM-14** de la rapporteure.

La commission a **supprimé** l'article 3.

Article 4 (supprimé)

Évaluation de la présente proposition de loi tous les quatre ans

L'article 4 prévoit que la proposition de loi fasse l'objet d'une **évaluation, établie par le Gouvernement et transmise au Parlement**, à l'issue de chaque mandat des membres du Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises.

La commission a estimé que le **rapport public annuel** prévu par l'article 1^{er} de la proposition de loi, d'une part, et les prérogatives constitutionnelles d'évaluation des politiques publiques reconnues au **Parlement**, d'autre part, permettraient pleinement d'évaluer dans quelle mesure les objectifs assignés au nouveau Conseil de la simplification pour les entreprises auront été atteints.

Ne jugeant pas nécessaire de prévoir, en plus, une évaluation par le Gouvernement, elle a **supprimé l'article 4**.

1. L'article 4 vise à prévoir l'évaluation tous les quatre ans de la présente loi, établie par le Gouvernement et transmise au Parlement

L'article 4 parachève la logique d'évaluation poursuivie par la proposition loi en prévoyant la propre évaluation de celle-ci. Cette évaluation serait effectuée à l'issue de chaque mandat des membres du Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises, par le Gouvernement, qui la transmettrait au Parlement.

2. La commission n'a pas jugé nécessaire de prévoir cette évaluation par le Gouvernement

La rapporteure n'est pas convaincue de la pertinence d'une évaluation périodique de la proposition de loi par le Gouvernement. Si le principe de l'évaluation est louable, les modalités proposées ne semblent guère adaptées.

¹ En application de l'article R. 214-4 du CPI.

En effet, il ne semble pas opportun de confier l'évaluation de la présente loi au Gouvernement, au regard de l'objectif d'indépendance par rapport à l'exécutif que la proposition de loi assigne au Conseil.

Il serait en revanche plus pertinent de confier l'évaluation du dispositif aux assemblées, dans le cadre de leur **mission constitutionnelle d'évaluation des politiques publiques** ; il n'est à ce titre nul besoin de prévoir explicitement cette évaluation dans la loi.

De plus, le **rapport public annuel** que le Conseil devra rendre au Premier ministre et aux présidents des assemblées permettra de déterminer si les objectifs assignés au Conseil ont été atteints. La remise de ce rapport pourra d'ailleurs faire l'objet d'une **audition par les commissions permanentes** de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans qu'il ne soit là non plus besoin de le prévoir dans la loi.

En tout état de cause, consacrer l'évaluation systématique de la présente loi constituerait un facteur inutile d'alourdissement des procédures institutionnelles.

C'est pourquoi la commission a adopté **l'amendement de suppression COM-15 de la rapporteure**.

La commission a supprimé l'article 4.
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 MARS 2024

M. François-Noël Buffet, président. – Nous terminons nos travaux par l'examen du rapport et de la proposition de loi rendant obligatoires les « tests PME » et créant un dispositif « Impact Entreprises », déposé par Olivier Rietmann, auquel je souhaite la bienvenue.

M. Olivier Rietmann, auteur de la proposition de loi. – C'est un plaisir de vous retrouver ce matin, et je suis honorée que Elsa Schalck soit la rapporteure de ce texte, issu d'un rapport d'information élaboré pendant le premier semestre 2023 par la délégation aux entreprises, que je préside désormais.

Au sein de cette délégation, nous souhaitons donner plus d'oxygène à nos entreprises, et surtout à nos petites et moyennes entreprises (PME), pour les transformer en entreprises de taille intermédiaire (ETI) : elles seront ainsi beaucoup plus fortes et auront davantage la capacité d'exporter. Elles portent depuis trop longtemps des boulets aux pieds, à cause de l'excès de normes notamment.

En plus des nombreuses auditions menées, notre délégation s'est déplacée dans plusieurs pays étrangers : Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Suisse, Grande-Bretagne, et nous avons eu des entretiens à la Commission européenne. Nous ne pouvons pas dire que nos entreprises souffrent d'une concurrence déloyale, mais certaines entreprises européennes ont beaucoup plus de facilités et moins de charges administratives que les nôtres, ce qui explique leur relative avancée.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité par notre délégation, et nous nous en sommes inspirés pour rédiger cette proposition de loi.

Généralement, lorsqu'on veut simplifier, on annonce toujours le grand soir de la simplification, alors que cela nécessite un travail de fond et de long terme. Et, depuis les années 1990, quatre structures ont été créées, mais elles ne travaillent que sur les stocks. Or la machine à produire de la norme et de la complexité continue de fonctionner à plein régime.

Mme Françoise Gatel. – Nous y contribuons !

M. Olivier Rietmann. – Nous avons souhaité rédiger une proposition de loi qui instaure un système interministériel souple, léger, qui permette d'intervenir rapidement sur la complexité de la norme législative, réglementaire ou européenne. Le système, assez simple, est appliqué aux Pays-Bas. Il leur aurait fait économiser 2,5 milliards d'euros par an de charges financières. L'Allemagne annonce 12 milliards d'euros d'économies annuelles en moyenne. La Suisse applique ce dispositif depuis plus de dix ans, et le

Royaume-Uni l'utilisait aussi, ce qui a permis à ses entreprises d'être très compétitives. Mais depuis le *Brexit*, ce pays doit retraduire le droit communautaire et la norme européenne en norme britannique, ce qui crée plus de complexité. L'Italie a suivi le mouvement de simplification des normes. Les Pays-Bas et l'Allemagne sont impatients que la France le suive à son tour, pour que l'Espagne et le Portugal l'imitent ensuite. En tant que pays de culture protestante, les Pays-Bas et l'Allemagne estiment faire preuve de davantage de rigueur que leurs voisins latins. Ensemble, tous ces pays auraient un poids plus important pour demander plus de simplifications à la Commission européenne.

La France est peu présente auprès des services administratifs de la Commission européenne. Nous comptons beaucoup sur l'intervention politique du Président de la République et de nos ministres, alors que les Allemands y sont bien plus présents au plan administratif : à Bruxelles, pour un fonctionnaire français, il y a dix fonctionnaires allemands.

Il faut créer un système interministériel simple passant en revue toutes les dispositions législatives, réglementaires et européennes pour examiner, grâce à un test PME, leurs charges administratives et financières, afin d'aboutir à un avis : favorable ou défavorable si la disposition est jugée trop complexe pour les entreprises.

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – La proposition de loi, déposée en décembre dernier par notre collègue Olivier Rietmann, reprend les recommandations formulées par la délégation aux entreprises lors de sa mission d'information relative à la sobriété normative.

Je rappellerai le contexte dans lequel s'inscrit cette proposition de loi, avant de vous exposer les différentes lacunes auxquelles elle vise à répondre, puis d'examiner le dispositif précis qui intéresse notre commission, à savoir la création d'un conseil chargé d'effectuer les « tests PME », qui seraient obligatoires.

Le constat dressé par la délégation aux entreprises est sans appel, et nous reconnaissons unanimement que nos entreprises sont soumises à un nombre croissant de normes législatives et réglementaires, tant nationales qu'euro-péennes. Un chiffre est particulièrement éloquent : le code de commerce ne comporte pas moins de 7 000 articles, et ce nombre croît d'année en année !

L'inflation législative et la complexité normative pèsent lourdement sur l'activité et la compétitivité des entreprises françaises. Le Gouvernement a évalué le coût macro-économique correspondant à ce poids des normes à 3 % du PIB, soit 60 milliards d'euros par an. Régulièrement, des chiffres compris entre 75 milliards et 110 milliards d'euros annuels sont avancés.

Devant ce constat, le Gouvernement a successivement mis en place plusieurs instances, notamment le commissaire à la simplification, ainsi que le Conseil de la simplification pour les entreprises. Toutefois, aucune de ces

fonctions ou de ces instances n'a été pérennisée ni n'a permis d'atteindre les objectifs fixés.

En matière d'évaluation, l'obligation faite au Gouvernement par la révision constitutionnelle de 2008 d'assortir une étude d'impact à tout projet de loi était également pleine de promesses. Quinze ans après, force est de constater que l'exercice touche à ses limites.

Sur le plan de la méthode, les études d'impact servent davantage à justifier après-coup des projets voulus par le Gouvernement. Des questions relatives à leur impartialité et à leur objectivité se posent régulièrement.

En pratique, comme la plupart des études d'impact comportent une sous-rubrique relative aux impacts du projet de loi sur les entreprises, on peut se demander à quelles fins réaliser des « tests PME ». Toutefois, les évaluations faites par les études d'impact sont souvent très perfectibles du point de vue tant qualitatif que quantitatif.

Un exemple est revenu lors des auditions que j'ai menées : celui de la transposition, dans le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en date de novembre 2022, de la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, dite CSRD. L'étude d'impact associée à ce projet de loi indiquait qu'« aucun impact n'[était] attendu », comme si les obligations déclaratives ne seraient pas renforcées. Les coûts de cette transposition sont toutefois avérés, ce qui inquiète nombre d'entreprises.

L'évaluation des conséquences attendues d'une norme sur les entreprises mérite donc d'être renforcée. Cette nécessité a déjà bien été perçue par la Commission européenne ainsi que par certains de nos voisins européens. Depuis de très nombreuses années, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas pratiquent des « tests PME », c'est-à-dire l'analyse *a priori* de l'impact d'une disposition normative sur les PME.

Élisabeth Borne, alors Première ministre, avait elle-même annoncé en novembre dernier devant la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) que ces tests étaient une mesure de bon sens et que le Gouvernement les mettrait en place. Ils n'ont toujours pas vu le jour depuis, malgré le fait que les entreprises les appellent de leurs vœux.

J'en viens au deuxième point de mon exposé, à savoir les objectifs de la proposition de loi.

Cette dernière vise à remédier à une double lacune : d'une part, nous ne disposons pas d'une instance spécifiquement chargée de l'évaluation et de la simplification des normes pour les entreprises ; d'autre part, nous ne menons pas de « tests PME ». Le présent texte tend ainsi à créer un conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises, qui serait notamment chargé d'effectuer les « tests PME », et qui serait présidé par un haut-commissaire à la simplification pour les entreprises.

Il est en effet nécessaire de disposer d'outils adaptés à la réalité de la vie économique et de desserrer l'étau normatif.

Je souscris donc à l'instauration d'un conseil chargé de la simplification des normes pour les entreprises. Bien sûr, nous ne souhaitons pas multiplier les comités, à plus forte raison lorsque l'objectif poursuivi est celui d'une simplification, mais en l'espèce cette création semble indispensable. Ce conseil constituerait le pendant, pour les entreprises, du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui existe depuis 2013. Son portage politique serait renforcé de manière transversale dans les ministères. Pour une plus grande simplicité, nous proposons d'intituler ce conseil « Haut Conseil à la simplification pour les entreprises ».

À présent, je souhaite entrer plus précisément dans le détail des dispositions de cette proposition de loi, et en particulier le statut du conseil, du rôle du haut-commissaire, et des pouvoirs du nouveau conseil.

La proposition de loi tend à doter ce conseil du statut d'autorité administrative indépendante (AAI). Une AAI est définie par un ensemble de critères. Elle doit notamment disposer de pouvoirs de décision ou de contrainte à l'égard des tiers, et exercer des missions relatives à la régulation de secteurs économiques essentiels ou à la protection des droits des citoyens.

Or, la nouvelle instance aurait davantage des missions de conseil et d'expertise au bénéfice du Gouvernement et du Parlement. C'est pourquoi le statut d'AAI ne me semble pas pleinement adapté.

Dans le même temps, je partage l'avis de l'auteur de la proposition de loi, qui estime indispensable de garantir l'indépendance de cette instance à l'égard du pouvoir exécutif, car il s'agit d'un gage de réussite de ces « tests PME ». Or le statut d'AAI ne constitue pas le seul moyen d'atteindre cette indépendance.

Je proposerai donc de doter le Haut Conseil du statut de commission administrative, tout en renforçant son expertise et en modifiant légèrement sa composition. Ce statut semble davantage adapté à la nature des missions qui lui sont confiées, car il aura en outre besoin de l'appui de l'administration pour mener à bien ses travaux en toute indépendance. Il convient de lui garantir un portage politique de haut niveau, à l'échelle interministérielle : je vous propose de rattacher cette commission directement au Premier ministre, et non à un ministre en particulier, à la différence du CNEN, rattaché au ministre délégué chargé des collectivités territoriales et de la ruralité, et donc au ministre de l'intérieur et des outre-mer. Nous ne reprendrions donc pas le rattachement au Président de la République envisagé par l'auteur de la proposition de loi.

En ce qui concerne la composition, il est souhaitable de conforter la représentation des entreprises en son sein. Tout d'abord, les dirigeants d'entreprises seraient remplacés par des représentants d'organisations professionnelles représentatives des entreprises. De plus, un représentant des

grandes entreprises y siègerait également – et ce afin de tenir compte du « ruissellement » entre les différentes catégories d’entreprises s’agissant de l’application des normes. Enfin, le Haut Conseil comprendrait un représentant supplémentaire des petites et moyennes entreprises. Nous proposons de lui conserver une composition assez restreinte, afin de lui permettre d’être flexible et facilement mobilisable – il serait en effet saisi de tous les textes comportant des dispositions concernant les entreprises.

Concernant le rôle et le positionnement du président du Haut Conseil, la nomination du Haut-commissaire en Conseil des ministres proposée par le texte, vise à favoriser le choix de personnalités de premier plan et à donner à ce dernier une solide assise institutionnelle. Il paraît néanmoins important de veiller à la bonne articulation entre cette modalité de nomination et certaines des attributions du Haut-commissaire.

Tout d’abord, dès lors qu’il occupe un emploi à la décision du Gouvernement, le Haut-commissaire ne peut pas être irrévocable, contrairement à ce que la proposition de loi indique. De plus, il ne lui est pas possible de participer au Conseil des ministres. En outre, il ne peut pas non plus avoir un pouvoir de désignation au sein des services de l’administration.

En revanche, il serait tout à fait pertinent que le Haut-commissaire anime un réseau de correspondants à la simplification des normes, afin que, dans chaque administration centrale, une personne travaille à cet objectif essentiel de simplification.

Afin d’éviter la confusion consécutive à la multiplication des dénominations, je vous propose par ailleurs d’abandonner le titre de « Haut-commissaire » ; le président du Haut conseil à la simplification pour les entreprises ne porterait donc pas de titre particulier.

J’en viens à présent au dernier aspect de ce texte, sans aucun doute le plus important : les pouvoirs du Haut Conseil. La proposition de loi envisage un dispositif ambitieux, en confiant à ce dernier un rôle d’évaluation tant en amont qu’en aval de la production normative. Ainsi qu’Olivier Rietmann l’indiquait, il faut s’attaquer non seulement au stock de dispositions normatives, mais également à leurs flux, tant l’inflation normative est importante.

La visibilité des travaux du Haut Conseil serait assurée non seulement par le caractère public de ses avis, mais également par la remise d’un rapport public annuel au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées parlementaires, afin qu’un débat soit possible au Parlement. Je suis persuadée qu’il deviendra de plus en plus difficile pour le Gouvernement de ne pas tenir compte de ses avis, ce qui l’incitera à proposer des études d’impact de meilleure qualité.

La priorité du Haut Conseil serait de jouer un rôle *a priori* sur le « flux » normatif. La proposition de loi vise tout d’abord à prévoir que le conseil serait « associé par le Gouvernement à la préparation des projets de loi

et des textes réglementaires créant ou modifiant des normes ou procédures qui sont applicables aux entreprises, ainsi qu'à l'élaboration des politiques publiques ayant un impact sur elles ». Cette obligation d'association me paraît problématique en ce qu'elle risquerait de méconnaître la prérogative d'initiative législative reconnue conjointement au Gouvernement et au Parlement par l'article 39 de la Constitution.

Le texte vise ensuite à assurer que le conseil « contrôle la qualité des études d'impact ». L'octroi de cette compétence semble comporter un risque d'inconstitutionnalité, dans la mesure où il revient exclusivement au Parlement et au Conseil constitutionnel d'effectuer ce contrôle.

Enfin, la proposition de loi tend à préciser que le conseil « pilote l'élaboration de l'analyse de l'impact des normes et politiques publiques, en associant les représentants des microentreprises, des petites et moyennes entreprises ou des entreprises de taille intermédiaire ». Cette définition des « tests PME » nous semblant insuffisamment précise, c'est pourquoi nous l'avons clarifiée.

Je vous propose de sécuriser juridiquement et de clarifier les nouvelles procédures consultatives confiées au Haut Conseil. En particulier, ce dernier serait obligatoirement consulté par le Gouvernement pour trois types de projets de texte, dès lors qu'ils ont une incidence sur les entreprises : les projets de loi assortis de leur étude d'impact, les projets de textes réglementaires, ainsi que les projets d'acte de l'Union européenne, car la surtransposition pose également des problèmes. En outre, le Haut Conseil pourrait être consulté, dans certaines conditions, par les présidents des assemblées parlementaires sur des propositions de loi ayant un impact sur les entreprises.

L'ensemble des avis du Haut Conseil comporteraient obligatoirement un « test PME », que je vous propose de définir comme « une analyse de l'impact attendu des normes concernées sur les petites et moyennes entreprises ».

Conformément aux attentes du milieu économique, ces avis pourraient également prévoir des mesures d'application des normes différées dans le temps selon les catégories d'entreprises. Cela permettrait à une entreprise de disposer d'un peu plus de temps pour se préparer à une évolution législative.

Le rôle d'évaluation *a posteriori* confié au Haut Conseil au sujet du stock normatif est également important. Mais comme ce stock est vaste, son action doit être ciblée et progressive pour être efficace. Le texte tendait à demander au conseil de réaliser « une revue régulière des normes ». Afin d'obéir au principe de réalité, je suggère de recentrer cette disposition sur « l'évaluation de normes applicables ».

Nous partageons tous l'ambitieux objectif de cette proposition de loi. Nous voulons apporter une réponse juridique opérationnelle à l'aide d'un

dispositif innovant et attendu, afin qu'à l'avenir, les études d'impact des projets de loi ayant des incidences sur les entreprises soient suffisamment complètes, pour que les « tests PME » n'aient *in fine* plus de raison d'être.

M. Mathieu Darnaud. – Je remercie l'auteur de cette proposition de loi, ainsi que la rapporteure qui a apporté des modifications essentielles au texte. Ne pas placer cette autorité sous l'égide du Président de la République me semble relever du bon sens et être conforme à l'esprit de nos institutions.

Il est pertinent de revenir sur le caractère irrévocable de la nomination du Haut-commissaire, car il faut un outil agile pour avancer tant sur les stocks que sur les flux. Ne tombons pas dans la caricature : il faut distinguer les normes qui protègent les entreprises des autres, qu'il convient de retravailler parce qu'elles constituent des contraintes et des charges.

Cela étant, je vous propose un retour d'expérience au sujet de ce combat que je mène depuis des années aux côtés de Françoise Gatel. Des structures ont déjà vocation à travailler sur les normes, comme le CNEN ou le Conseil national d'évaluation des normes agricoles que la proposition de loi tendant à répondre à la crise agricole déposée par Laurent Duplomb au mois de janvier dernier vise à créer. Cela risque de faire beaucoup de structures. Françoise Gatel et moi-même avons eu l'honneur d'assister à quelques séances du CNEN : ces instances ne peuvent s'attaquer au stock et au flux normatifs que si elles en ont les moyens. Mes chers collègues, la meilleure manière de s'attaquer à l'inflation normative, c'est tout de même de faire œuvre commune afin de ne pas favoriser cette dernière dans la législation.

Ce comité ne doit pas être une structure de plus. Pour être efficace, elle doit être dotée de moyens et ses membres doivent avoir la capacité d'agir positivement. Les séances du CNEN nous ont pour le moins frustrés : rien de concret n'est sorti des échanges entre l'administration et les élus locaux. Cela risque d'être la même chose demain entre l'administration et les entreprises...

Voilà pourquoi, au cours de l'examen du projet de loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), nous avons défendu l'ambition d'Alain Lambert, président du CNEN, pour s'attaquer efficacement et directement au stock et au flux de normes.

Cette structure peut avoir un intérêt certain, à condition qu'elle ait les moyens de s'attaquer efficacement au problème et une portée suffisante pour qu'il ne s'agisse pas d'un énième comité Théodule.

Je suis convaincu que ce texte aborde un véritable problème, à savoir le poids économique des normes, mais la structure envisagée doit être agile et efficace, et non un énième lieu où l'on bavarde !

Mme Françoise Gatel. - Selon moi, cette proposition est une bonne idée.

En France, la culture de la norme est invasive. Tout le monde est coproducteur de normes, au nom de la sécurité, notamment. Il faut tempérer ce trait de caractère !

Le CNEN a été créé sur l'initiative du Sénat, compte tenu du coût de la norme pour les collectivités territoriales - près de 2,5 milliards d'euros entre 2017 et 2022 -, et de ses effets parfois contreproductifs.

Il faut améliorer les études d'impact en amont. Il faut également contrôler les décrets d'application, lesquels contreviennent souvent à l'esprit des lois que nous avons votées. À cette fin, les rapporteurs des textes doivent être associés.

Le président de ce nouvel organisme doit donc être, si j'ose dire, un moine-soldat, comme l'a été Alain Lambert !

Avec Rémy Pointereau, dans notre rapport d'information relatif aux normes applicables aux collectivités territoriales d'avril dernier, nous avons parlé de « harcèlement textuel ». D'ailleurs, le Sénat a signé avec le Gouvernement le 4 avril 2023 une charte d'engagement pour limiter la production de la norme.

M. Christophe Chaillou. - Je salue le travail de la rapporteure, qui se situe dans l'esprit de la proposition de loi : elle a simplifié l'objet de cette proposition de loi de simplification !

Cela étant dit, nous accueillons ce texte avec perplexité. La question des normes revient très fréquemment, nous le constatons dans nos discussions avec les entrepreneurs et dans nos collectivités. Pour autant, la norme est indispensable. D'ailleurs, la France a largement influencé les normes européennes, ce que nous reprochent certains collègues européens.

La norme est nécessaire, car elle nous protège dans nombre de domaines. Dans mon département, les entrepreneurs mettent en exergue non pas la quantité des normes, mais leur instabilité. Les normes évoluent sans cesse, et l'on se perd dans tous les nouveaux dispositifs.

Or nous contribuons nous-mêmes à amplifier ce phénomène : au fil des travaux parlementaires, nous contribuons à l'inflation normative. C'est d'ailleurs souvent au nom de la simplification que nous complexifions !

Par exemple, cette proposition, nettement simplifiée, vise à créer une instance ; c'est propre à notre culture nationale. Cela entre en contradiction avec l'objet de la proposition de loi. En réalité, il s'agit non pas tant de rendre les tests PME obligatoires, que de créer une instance pour mettre en œuvre ces tests dans le cadre d'une procédure d'évaluation. Nous ne sommes pas contre les tests PME ; les travaux de la délégation sénatoriale aux entreprises ont montré combien ils peuvent être intéressants.

Je serais surpris que l'entrée de la France dans le dispositif ait un effet d'entraînement sur d'autres pays.

On peut par ailleurs s'interroger sur les modèles qui viennent des Pays-Bas.

Nous n'avons pas d'hostilité de principe à l'égard de ce dispositif : le stock de normes est un véritable problème. En revanche, nous regrettons que le sujet de la simplification des normes soit abordé seulement sous le prisme des entreprises ; il faudrait qu'il soit le plus large possible.

Nous sommes donc réservés sur cette proposition de loi, car elle soulève nombre de questions.

M. André Reichardt. - En France, la culture de la norme est très prégnante, comme cela a été rappelé. Créer un Haut Conseil pour répondre au problème de la simplification des normes ne me semble pas une bonne idée ; c'est une usine à gaz en devenir !

Si le CNEN était un succès, cela se saurait ! Alain Lambert déplorerait être saisi la veille d'un texte qui devait paraître le lendemain. Quelle sera l'efficacité de cette nouvelle instance ?

Comme Mathieu Darnaud, je pense qu'il ne sera pas possible de le rattacher au Président de la République, vu qu'il sera déjà difficile de le rattacher au Premier ministre. À cet égard, je rappelle que depuis que la commission du droit local d'Alsace-Moselle est rattachée au Premier ministre et non plus au garde des Sceaux, il ne se réunit plus ! On ne sait toujours pas comment il va fonctionner.

Madame la rapporteure, je vous remercie également d'avoir transformé le poste de haut-commissaire en poste de président.

Ancien président d'une chambre de métiers et de l'artisanat en Alsace, je connais le poids des normes. En revanche, je ne suis pas sûr qu'une telle structure permette de régler le problème dans un pays où la culture de la norme est très prégnante.

Mme Elsa Schalck, rapporteure. - Nous partageons tous le constat d'une culture de la norme trop forte, de l'inflation normative et de son impact. Cette proposition de loi vise à y remédier, en s'appuyant sur des conseils passés, à l'instar du Conseil de la simplification, qui a existé de 2014 à 2017. Faute de volonté politique, le conseil s'est arrêté en 2017, au grand regret des entreprises.

Je partage votre souhait de rendre le dispositif plus agile et plus souple. Aussi avons-nous souhaité qu'il ne s'agisse pas d'une AAI, structure qui aurait été trop lourde et complexe dans ce cas. Nous avons veillé à ce que le conseil conserve une composition réduite, afin que ce soit le plus souple possible.

J'ai entendu les remarques sur le besoin de stabilité normative. L'objectif est non pas de s'attaquer aux normes en elles-mêmes – certaines sont utiles, notamment dans le domaine environnemental ou dans celui de la sécurité –, mais de lutter contre l'inflation normative et de réaliser des études d'impact et des analyses plus approfondies. Tel est l'objet de la proposition de loi.

M. Mathieu Darnaud. – Fut un temps où des études d'impact accompagnaient utilement la fabrique de la loi...

On gagnerait à faire de réelles études d'impact, qui éclaireraient le législateur et qui permettraient de mieux produire des normes contraignantes, afin d'éviter un travail d'évaluation *a posteriori*. Selon moi, le travail *a priori* est plus utile que le travail *a posteriori* !

M. François-Noël Buffet, président. – Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à l'évaluation de l'incidence sur les entreprises des projets de normes et des normes existantes comportant des dispositions les concernant, et à la simplification des normes ayant une incidence sur les entreprises.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-9 vise à réécrire l'article 1^{er}, afin de redéfinir la composition et les règles du fonctionnement du Haut Conseil à la simplification pour les entreprises.

L'amendement COM-9 est adopté. En conséquence, les amendements COM-6, COM-7 et COM-8 deviennent sans objet.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er}

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-10 vise à définir les compétences du Haut Conseil à la simplification pour les entreprises.

L'amendement COM-10 est adopté et devient article additionnel.

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-11 prévoit la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du haut conseil. Il faut allouer des moyens à cette structure pour qu'elle puisse accomplir son objectif ambitieux.

L'amendement COM-11 est adopté et devient article additionnel.

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-12 vise à préciser les modalités d'application de la proposition de loi.

L'amendement COM-12 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-13 vise à supprimer l'article 2.

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Après l'article 2

L'amendement COM-17 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 3

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-14 vise à supprimer l'article 3.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-15 tend à supprimer l'article 4.

L'amendement COM-15 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

Après l'article 4

Les amendements COM-3 rectifié bis, COM-4 rectifié ter, COM-2 rectifié bis, COM-1 rectifié bis et COM-5 rectifié bis sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – L'amendement COM-16 vise à simplifier l'intitulé de la proposition de loi, qui deviendrait : « proposition de loi rendant obligatoires les tests PME ».

L'amendement COM-16 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme SCHALCK, rapporteure	9	Rédaction globale de l'article 1er, recentré sur la composition et les règles de fonctionnement du Haut Conseil à la simplification pour les entreprises	Adopté
M. GONTARD	6	Suppression de la mission confiée au Conseil de surveillance et d'évaluation de la simplification pour les entreprises de lutte contre les transpositions des directives européennes	Satisfait ou sans objet
M. GONTARD	7	Ajout de deux représentants des organisations syndicales dans le Conseil de surveillance et d'évaluation	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GONTARD	8	Exclusion du champ de compétence du Conseil de surveillance et d'évaluation de certaines normes	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 1er			
Mme SCHALCK, rapporteure	10	Compétences du Haut Conseil à la simplification pour les entreprises	Adopté
Mme SCHALCK, rapporteure	11	Dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Haut Conseil	Adopté
Mme SCHALCK, rapporteure	12	Modalités d'application de la loi	Adopté
Article 2			
Mme SCHALCK, rapporteure	13	Suppression de l'article	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 2			
M. SAUTAREL	17	Exemption de la déclaration des honoraires dite « DAS 2 » pour les TPE et PME	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 3			
Mme SCHALCK, rapporteure	14	Suppression de l'article	Adopté
Article 4			
Mme SCHALCK, rapporteure	15	Suppression de l'article	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 4			
M. CANÉVET	3 rect. bis	Mise en place d'un contrôle pour éviter les adhésions multiples des entreprises à une même organisation professionnelle	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	4 rect. <i>ter</i>	Mise en place d'un contrôle pour vérifier le respect par les organisations professionnelles représentatives des critères relatifs à l'objet social	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	2 rect. <i>bis</i>	Modification des critères de répartition des sièges ou des voix dans les organismes paritaires	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	1 rect. <i>bis</i>	Modification des modalités du droit d'opposition de la part des organisations d'employeurs à l'extension d'un accord réservé	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CANÉVET	5 rect. <i>bis</i>	Précisions des données devant figurer dans l'arrêté du ministre chargé du travail dressant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Intitulé de la proposition de loi			
Mme SCHALCK, rapporteuse	16	Simplification de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 13 mars 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 192 (2023-2024) rendant obligatoires les « tests PME » et créant un dispositif « Impact Entreprises »**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives à l'évaluation de l'incidence sur les entreprises des projets de normes et des normes existantes comportant des dispositions les concernant, et à la simplification des normes ayant une incidence sur les entreprises.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Olivier Rietmann, sénateur de la Haute-Saône, auteur de la proposition de loi

Cabinet de la ministre déléguée chargée des entreprises, du tourisme et de la consommation

M. Vincent Alhenc-Gelas, directeur de cabinet

M. Pierre de Romanet, conseiller petites et moyennes entreprises

Mme Lisa Broutté, conseillère parlementaire

Direction générale des entreprises du ministère de l'économie et des finances

Mme Marion-Anne Macé, sous-directrice au développement des entreprise

M. Benjamin Nefussi, sous-directeur de la prospective, des études et de l'évaluation économique

Mme Pauline Corre-Basset, directrice de projet formalités et pôle public

Secrétariat général du Gouvernement

Mme Claire Landais, conseillère d'État, secrétaire générale du Gouvernement

Personnalités qualifiées

M. Rémi Bouchez, conseiller d'État, ancien commissaire à la simplification

Anciens co-présidents du conseil de la simplification pour les entreprises

M. Laurent Grandguillaume, entrepreneur, président bénévole de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée

M. Thierry Mandon, secrétaire général du conseil national du commerce

M. Guillaume Poitrinal, associé fondateur de WO2

France Stratégie

M. Sylvain Moura, chef de projet au sein du département économie

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Mme Anne Lauvergeon, coprésidente de la commission réforme de la sphère publique

M. Stéphane Dahmani, directeur adjoint du pôle économie

M. Antoine Portelli, directeur de mission affaires publiques

Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)

M. Frédéric Coirier, président

M. David Lauvray, responsable des relations institutionnelles

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

M. Jean-Eudes du Mesnil, secrétaire général

M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales

M. Adrien Dufour, responsable des affaires publiques

Contributions écrites

Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Secrétariat général du ministère de la culture

Union des entreprises de proximité (U2P)

France digitale

Fédération des industries mécaniques

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-192.html>