



Rendre des heures aux Français

*14 mesures pour simplifier la vie
des entreprises*

JEUDI 15 FÉVRIER 2024



Rapport des parlementaires aux ministres Bruno LE MAIRE et Olivia GRÉGOIRE



Louis Margueritte

Député Renaissance
de la 5^e circonscription de Saône-et-Loire

Louis.margueritte@assemblee-nationale.fr



Alexis Izard

Député Renaissance
de la 3^e circonscription de l'Essonne

Alexis.izard@assemblee-nationale.fr



Philippe Bolo

Député Modem
de la 7^e circonscription de Maine-et-Loire

Philippe.bolo@assemblee-nationale.fr



Anne-Cécile Violland

Députée Horizons
de la 5^e circonscription de Haute-Savoie

Anne-cecile.violland@assemblee-nationale.fr



Nadège Havet

Sénatrice RDPI du Finistère

n.havet@senat.fr

Simplifier drastiquement la vie des entreprises et de nos concitoyens est une priorité du président de la République Emmanuel MACRON et du Premier ministre Gabriel ATTAL. Le constat est sans appel : trop de paperasseries et de démarches, surtout lorsqu'elles sont redondantes nuisent à la compétitivité et à la croissance de nos entreprises. **Portée par les ministres Bruno LE MAIRE et Olivia GREGOIRE la simplification sera l'un des chantiers majeurs de 2024.**

La crise agricole a témoigné combien nos compatriotes ont le sentiment d'avoir face à eux une administration qui cherche à contrôler, réguler et sanctionner, avant d'aider et de soutenir nos entreprises.

Le ressenti d'avoir face à soi des interlocuteurs qui n'aident pas à résoudre les difficultés ne doit toutefois pas nous pousser à jeter l'opprobre sur les agents du service public qui s'engagent au quotidien et qui ont souvent choisi ces carrières par envie de défendre l'intérêt général.

L'enjeu est aussi celui d'un état d'esprit général des administrations interlocutrices des entreprises et de leur formation. Certaines ont amorcé un début de changement de mentalité. A l'instar de la DGFIP qui est régulièrement citée comme l'administration ayant fait le plus d'efforts en termes de simplification et d'amélioration de la qualité de la relation à l'utilisateur. Mais c'est loin d'être le cas ailleurs et de nombreux cas nous ont été remontés dans nos consultations locales où les chefs d'entreprise de toutes tailles et de tous secteurs nous relèvent un sentiment, plus ou moins important selon les cas de suspicion, ou à tout le moins d'absence de volonté d'aide.

Les constats dressés dans le présent rapport ainsi que nos préconisations ont déjà été régulièrement mises en avant sans qu'elles aient pu être mises totalement ou partiellement en œuvre au cours des dernières réformes. Les mesures ne sont pas particulièrement nouvelles, mais elles traduisent une réelle attente des entrepreneurs de notre pays. La volonté politique exprimée par le président de la République, le Gouvernement et les parlementaires de la majorité présidentielle, couplée à la mise en place d'un suivi sur le long terme des mesures que nous préconisons permettront de franchir une nouvelle étape dans la révolution des normes et des esprits qui est désormais plus que nécessaire.

*Louis MARGUERITTE, député de Saône-et-Loire,
Alexis IZARD, député de l'Essonne,
Philippe BOLO, député du Maine-et-Loire,
Anne-Cécile VIOLLAND, députée de Haute-Savoie et
Nadège HAVET, sénatrice du Finistère.*

Sommaire

Rapport des parlementaires aux ministres Bruno LE MAIRE et Olivia GRÉGOIRE.....	2
Contexte du rapport.....	5
1. Les réunions menées sur le terrain font apparaître une attente forte du tissu entrepreneurial qu'il conviendra de ne pas décevoir.....	7
2. La réussite de cette séquence économique et politique dépendra du niveau d'ambition et de notre capacité à diffuser et faire connaître l'effectivité des mesures de simplification décidées	9
2.1. La loi PACTE	9
2.2. Une loi PACTE complétée par les lois ASAP et ESSOC	9
2.3. L'enjeu du projet de loi de simplification à venir réside dans son calendrier de mise en œuvre et l'ampleur de son champ.....	10
2.4. Il convient de continuer à communiquer massivement sur ce projet de simplification et poursuivre les rencontres avec les entrepreneurs	11
3. Le projet de loi doit prévoir une quinzaine de mesures fortes, puissantes, identifiables et grand public	13
3.1. Mettre un terme aux complexités administratives	13
3.2. Accélérer les processus et libérer le potentiel de croissance.....	19
3.3. Renforcer la confiance entre les autorités publiques et les PME.....	22
4. Une gouvernance et une méthodologie systématique doivent être mises en place pour mesurer les impacts pour les futures lois, mesurer le coût objectif de la norme et rationaliser la production normative	27
5. Conclusion	29
Nos 14 propositions.....	30

Contexte du rapport

400 000 normes applicables, 1 786 décrets réglementaires en 2022. Le constat est sans appel : l'excès de normes et leur instabilité pèsent négativement sur l'activité et la compétitivité de nos entreprises.

Le rapport des sénateurs DEVINAZ, MOGA et RIETMANN de 2023¹ sur la simplification indique que le nombre de mots par loi entre 2002 et 2021 est passé de 322 639 à 591 595 (soit une augmentation de 83 %). La lourdeur normative ne représente pas seulement un coût en termes de temps. Il est aussi financier. **Le rapport du Sénat fait état d'un coût de près de 3 % du produit intérieur brut (PIB), soit 70 Md€ par an.**

La simplification est une préoccupation majeure des Français. En effet, un sondage Elabe publié le 17 janvier 2024 indique que 88 % des Français soutiennent l'annonce faite par le président de la République Emmanuel Macron lors de sa conférence de presse sur la simplification des normes et la réduction des délais et procédures administratives pour les entreprises.

Lancé le 15 novembre 2023² par les ministres Bruno LE MAIRE et Olivia GREGOIRE, le chantier de la simplification vise à rompre avec cette inflation normative et avec cette complexité qui étouffent nos chefs d'entreprises. **Si depuis 2017 plusieurs lois et règlements ont favorisé l'activité de nos entreprises et amorcé la simplification de leur vie quotidienne, les démarches administratives sont encore et souvent considérées comme un réel frein par nos entreprises, notamment les TPE.**

Qu'il s'agisse de l'accès aux aides et aux subventions, de la réduction des délais de paiements par les administrations ou de la simplification des fiches de paie, les attentes des chefs d'entreprises sont immenses.

Face à cette situation, les ministres Bruno LE MAIRE et Olivia GREGOIRE ont lancé les rencontres de la simplification afin de préparer un projet de loi, en lien avec les entrepreneurs, visant à simplifier et libérer notre économie. Ces échanges ont permis de faire émerger des propositions concrètes de simplification concernant nos normes environnementales, les normes européennes ou plus largement sur les questions économiques et sociales.

¹ Jeudi 15 juin 2023, la délégation aux Entreprises a adopté à l'unanimité le rapport d'information de MM. Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Pierre Moga et Olivier Rietmann, rapporteurs, relatif à la simplification des règles et normes applicables aux entreprises et ayant pour titre "grand public" : "La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises". <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-aux-entreprises/actualite/adoption-du-rapport-simplification-1138.html>

² <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/consultations-publiques/lancement-consultation-publique-simplification-entreprises>

A l'instar de PACTE³, Industrie verte ou Influence commerciale, toutes portées par le ministre Bruno LE MAIRE, la préparation du projet de loi portant sur la simplification s'est inscrite dans une démarche de co-construction. Pour ce faire, une consultation nationale en ligne a été lancée, permettant aux chefs d'entreprises, aux fédérations et aux citoyens d'émettre des propositions pour résoudre ce mal français qu'est celui de la complexité administrative afin que leur vie soit facilitée au quotidien.

Réunissant près de 33 000 participants, 5 500 propositions et près de 730 000 votes, la consultation qui s'est tenue jusqu'au 29 décembre 2023 a été un franc succès⁴. Ses résultats traduisent l'intérêt et les attentes des Français concernant ce chantier législatif majeur de 2024. 1 500 contributions ont par ailleurs été reçues des fédérations professionnelles.

La majorité des propositions concerne les thèmes la simplification des démarches et des procédures (21 %) des propositions, des normes et des réglementations (11 %), des services en ligne (8 %), des droits sociaux (8 %) et du droit du travail (6 %).

Cette consultation servira de base au projet de loi qui sera examiné au Parlement avant l'été. Elle a été complétée par les déplacements partout en France de cinq parlementaires :

Le présent rapport vise pour les parlementaires à faire état, à la suite de leurs entretiens et rencontres sur tout le territoire, de leurs réflexions et de leurs préconisations sur le fond aux ministres Bruno LE MAIRE et Olivia GREGOIRE.

³ La loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) du 22 mai 2019 vise de la création à la transmission de l'entreprise en passant par son financement à lever les obstacles à la croissance.

⁴ <https://www.economie.gouv.fr/consultation-simplification-entreprises#>

1. Les réunions menées sur le terrain font apparaître une attente forte du tissu entrepreneurial qu'il conviendra de ne pas décevoir

Depuis le début du mois de novembre 2023, les cinq rapporteurs ont effectué **50 déplacements**, animé près de **30 réunions publiques** partout en France.

Quels que soient les secteurs d'activité, la taille des entreprises ou leur localisation, les différents déplacements et entretiens effectués démontrent à quel point la tâche est immense pour simplifier les démarches de nos entreprises. **Le problème auquel nous sommes confrontés n'est pas seulement technique. Le défi est plus profond et nous amène à réinventer les rapports entre les administrations, les entreprises et les particuliers.**

De la Saône-et-Loire au Finistère en passant par l'Essonne, le Maine-et-Loire et la Haute-Savoie, les remontées du terrain nous confirment à quel point les attentes des chefs d'entreprises sont importantes.

De nos échanges, nous pouvons retenir les points suivants :

- en premier lieu l'élaboration du projet de loi sur la simplification ne devra pas décevoir les attentes suscitées par la simplification annoncée. En effet, les attentes des entreprises sont importantes. Certains chefs d'entreprises sont sceptiques quant à la capacité de l'Etat à mettre un coup d'arrêt à l'inflation normative qu'ils subissent depuis les années 2000. **Le projet de loi devra être ambitieux ;**
- **de plus, le projet de loi de simplification ne doit pas se traduire par une contrainte supplémentaire pour nos entreprises.** Certains de nos interlocuteurs allant jusqu'à proposer de ne plus rien toucher pendant un certain temps, pour que les mesures déjà engagées au niveau national ou européen soient davantage assimilées par les entreprises. Cela concerne notamment les dispositions de la loi énergie-climat et de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC), de l'application de la directive européenne *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) ;
- **par ailleurs, nous tenons à attirer l'attention sur la situation particulière des TPE** qui doivent faire l'objet d'une attention particulière tant les structures sont légères et fragiles. Cette fragilité réside notamment dans le fait que par nature, les petites et moyennes entreprises n'ont pas la même force de frappe que les grands groupes pour faire face aux démarches administratives. Lors de nos déplacements, les chefs d'entreprises nous ont fait part de leurs inquiétudes car cette surcharge administrative représente une perte de temps et d'argent. De plus, la lourdeur administrative a tendance à tirer les prix vers le haut pour les consommateurs, ce qui confirme l'enjeu de compétitivité lié à la simplification ;

- **il semble important de mettre en place un mécanisme de tests et de concertation nettement plus aboutis qu'actuellement. La mise en place d'un test PME-TPE, qui implique les entreprises dans la création des lois et estime son coût pour elles, permettrait d'apporter une réponse à la difficulté qu'elles rencontrent quant à l'empilement des normes.** En effet, le phénomène d'inflation normative représente non seulement un accroissement de la charge normative des entreprises mais elle est également source d'insécurité juridique. La complexité des normes est une difficulté qui nous a été remontée autant que l'instabilité des normes. Le test PME serait un outil qui permettrait de mesurer en amont l'impact des propositions législatives et réglementaires d'une nouvelle loi ;
- **si la numérisation est un levier pour simplifier, elle ne signifie pas systématiquement simplification.** Il est primordial de conserver des interlocuteurs physiques ainsi qu'un lien humain dans les relations entre administrations, entreprises et particuliers. De plus, la dématérialisation sans bornes pose des questions d'égalité comme l'a souligné le rapport⁵ « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » publié par l'ancien Défenseur des droits Jacques Toubon en 2019. Le rapport mettait notamment l'accent sur les problèmes d'accessibilité que posait la dématérialisation.
- **enfin, il convient d'engager une réelle et concrète diminution des éléments demandés dans chaque démarche administrative** (exemple du permis de construire passé de 4 à 20 pages). **L'administration ne doit demander que les documents nécessaires, et le faire une seule fois.**

Cette nécessité de diminuer le nombre d'éléments demandés aux particuliers et aux entreprises se double d'une nécessité d'instaurer un véritable dialogue entre administrations (ne se limitant pas à celles de l'Etat) afin de ne pas faire porter la charge informationnelle sur les dirigeants.

C'est tout l'intérêt du guichet unique et du coffre-fort numérique. Ces mesures constitueraient un gain de temps non seulement pour les particuliers et les entreprises mais également pour les administrations.

Il s'agit ici de prolonger, voire de généraliser autant que possible, ce qui a été fait avec la loi ESSOC. Cette loi a permis de moderniser par des mesures concrètes le rapport entre le public et l'administration. Bien que pouvant être améliorée, la loi ESSOC a permis de développer l'échange d'informations entre les administrations.

⁵ Rapport - Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics - janvier 2019, Défenseur des Droits.

2. La réussite de cette séquence économique et politique dépendra du niveau d'ambition et de notre capacité à diffuser et faire connaître l'effectivité des mesures de simplification décidées

Depuis 2017, de la simplification a déjà été mise en place. Il s'agit en 2024 d'être encore plus ambitieux.

2.1. La loi PACTE

Adoptée en mai 2019, la loi PACTE a permis des avancées majeures pour nos entreprises. En effet, la loi PACTE a permis de simplifier la création d'entreprises et de favoriser leur rebond en cas d'échec. Sur le fond, la loi PACTE, a permis des avancées majeures saluées par les entreprises.

D'une part, cette loi a voulu simplifier les démarches en ce qui concerne les créations d'entreprises en mettant en œuvre une interface unique dédiée aux formalités d'enregistrement et d'immatriculation, en créant un registre général unique et dématérialisé et en modernisant les annonces judiciaires et légales. Opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2023, ce registre national a cependant rencontré certaines difficultés de mise en œuvre.

D'autre part, l'élargissement des missions de l'expert-comptable ont allégé le temps administratif des chefs d'entreprises. La loi PACTE a en effet permis à l'expert-comptable de réaliser des travaux d'ordre financier, environnemental ou numérique sans toutefois pouvoir en faire l'objet principal de son activité (bilan carbone, éco attestation).

La loi PACTE a permis d'amorcer la simplification économique des entreprises en allégeant les seuils applicables aux PME. Créer un environnement juridique plus favorable à la croissance des entreprises était une nécessité. Enfin, l'assouplissement des obligations déclaratives prévues par le pacte Dutreil a simplifié les conditions de transmission d'entreprises.

2.2. Une loi PACTE complétée par les lois ASAP et ESSOC

La loi PACTE a été complétée par d'autres dispositifs comme la loi ASAP (Accélération et Simplification de l'Action Publique) de 2020. **La loi ASAP a permis de rapprocher l'administration de l'entreprise et du citoyen en simplifiant et accélérant les démarches administratives ainsi qu'en facilitant la création d'entreprises.**

La loi ASAP a ainsi apporté des simplifications pour ce qui concerne la fourniture de justificatif de domicile pour obtenir des papiers d'identité, l'inscription en ligne à l'examen du permis de conduire, et l'ouverture et la gestion du livret d'épargne populaire, l'accélération de la procédure administrative d'expulsion en cas d'occupation illicite du domicile d'autrui, d'étendre la durée de la réserve citoyenne, d'utiliser des chèques énergie dans les hébergements pour personnes âgées, ou de faciliter le développement de

l'intéressement en entreprise permettant un meilleur partage de la valeur ajoutée au bénéfice des salariés.

Si la loi PACTE et la loi ASAP ont apporté des avancées concrètes dans la vie quotidienne des entreprises et des particuliers, il reste nécessaire d'aller plus loin.

Le rapport⁶ du Sénat relatif à la simplification des règles et des normes applicables aux entreprises publié en 2023 souligne en effet cette nécessité d'être beaucoup plus ambitieux en matière de simplification : *« La simplification des normes applicables aux entreprises ne résultera pas d'un « grand soir » mais d'un effort de long terme, qui requiert une volonté politique constante portée au plus haut niveau de l'État. Tous les outils d'une politique publique efficace existent. Il manque la volonté politique de les activer. En effet, depuis 2017 plus aucun membre du gouvernement est en charge de la simplification. Les entreprises françaises doivent être davantage associées à la construction des normes les concernant. Le fardeau administratif qui entrave leur compétitivité doit être mieux identifié et davantage évalué pour être allégé. »*

La loi PACTE de 2019 s'inscrit dans la continuité de la loi ESSOC du 10 août 2018 qui avait permis d'étendre le principe "Dites-le nous une fois" à de nombreux domaines. Les différentes directions de l'administration et autorités publiques peuvent se partager automatiquement des informations lorsqu'elles les détiennent déjà, afin d'éviter aux usagers de fournir plusieurs fois les mêmes informations.

2.3. L'enjeu du projet de loi de simplification à venir réside dans son calendrier de mise en œuvre et l'ampleur de son champ

Transformer une économie ne se fait pas d'un trait de plume. La réussite du projet de loi PACTE a notamment résidé dans la longueur du processus qui a mené à son adoption : un an et demi se sont écoulés. Le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises a été lancé en octobre 2017.

Puis, une première phase de consultation a eu lieu jusqu'en décembre 2017, suivie d'une consultation en ligne jusqu'en janvier 2018.

Présenté en juin 2018 en Conseil des ministres, le projet de loi PACTE, a été définitivement voté le 11 avril 2019 par le Parlement après une commission mixte paritaire conclusive entre l'Assemblée et le Sénat.

Le contenu de la loi PACTE est l'aboutissement d'un processus de co-construction entre la société et les pouvoirs publics. Cette méthode correspond à une ambition : celle que les pouvoirs publics n'aient plus le monopole de la fabrique de la loi. Cette co-construction, qui est le meilleur moyen d'élaborer des solutions efficaces pour répondre aux attentes des Français, est celle qui a été retenue également pour le projet de loi de simplification.

⁶ Rapport d'information du Sénat relatif à la simplification des règles et normes applicables aux entreprises, juin 2023.

La simplification sera réussie parce qu'elle sera construite avec ceux qui souffrent de la complexité administrative : les entreprises, les Français.

Être plus ambitieux, plus rapidement : c'est tout le challenge que représente le chantier sur la simplification. Si c'est un défi, il est tout à fait réalisable. Pour une raison simple : c'est que nous avons désormais l'expérience de la loi « PACTE » avec sa méthode, ses succès, et ses échecs.

2.4. Il convient de continuer à communiquer massivement sur ce projet de simplification et poursuivre les rencontres avec les entrepreneurs

Avant, lors des débats, et après l'adoption de la loi sur la simplification, une grande campagne de promotion, non seulement dans la presse mais également sur le terrain devra avoir lieu. L'ambition d'une communication efficace et maîtrisée autour du projet de loi, touchant chaque entreprise, fera la réussite d'une loi qui veut changer la vie des entreprises sur tous les territoires.

La diffusion de cette loi doit faire l'objet d'une grande campagne de promotion non seulement grâce à un plan d'action de déploiement sur le terrain. Les parlementaires de la majorité pourraient le faire dans chacune de leurs circonscriptions.

Chaque Français devra avoir entendu parler de la loi sur la simplification d'ici la fin de l'année 2024.

Les ambitions en termes de communication doivent être aussi importantes que les ambitions du projet de loi sur le fond. Les principales mesures contenues dans le projet de loi sur la simplification devront être identifiées par les Français, comme la réduction des délais de recours, le coffre-fort numérique ou l'application systématique du « dites-le nous une fois pour toutes ».

Le message-clé : Rendre des heures aux Français

Si l'élaboration de la loi nécessite un exercice de concertation approfondi avec tous les professionnels, il doit aussi s'inscrire dans la durée, au-delà du premier semestre 2024.

Le suivi de la loi est primordial. Changer d'état d'esprit en matière de perception qu'ont les chefs d'entreprises de la norme est un combat de longue haleine. L'exercice de simplification est autant normatif que pédagogique. Il relève aussi de la bonne pratique administrative.

Pour l'acceptation des mesures envisagées, **il convient d'engager un comité de pilotage au-delà de l'administration avec les principales fédérations, tous les quinze jours à partir de février jusqu'au mois de juin et ensuite sur un mode gestion de projet élargie pour échanger sur les mesures retenues et mieux faire accepter les mesures non-retenues.**

Cet exercice de transparence et de pédagogie est utile tant sur la forme que sur le fond puisqu'il permet d'une part une meilleure acceptabilité des normes et d'autre part une association permanente du tissu économique à l'élaboration de la loi.

Le rapport⁷ du Sénat de 2023 sur la simplification insiste sur le fait que le chantier de la simplification ne se règlera pas uniquement par une loi. En effet, le rapport plaide pour l'instauration d'une véritable politique publique de la simplification, sur le long terme : un maximum de normes doit être englobé dans ce programme de simplification qui doit être le plus large possible en prenant en considération l'ensemble de la hiérarchie des normes. Les autorités indépendantes régulant des secteurs économiques doivent être invitées à présenter leurs recommandations de simplification, y compris en matière de « droit souple ».

⁷ Rapport d'information du Sénat relatif à la simplification des règles et normes applicables aux entreprises, juin 2023.

3. Le projet de loi doit prévoir une quinzaine de mesures fortes, puissantes, identifiables et grand public

3.1. Mettre un terme aux complexités administratives

Proposition 1 : Mettre fin à des redondances et formalités inutiles identifiées qui relèvent de différents codes (code du travail, code de commerce, code de l'énergie, etc.) tant au niveau législatif que réglementaire.

Est-il normal qu'une entreprise soit obligée de déposer une même déclaration à deux organismes publics différents ? N'est-ce pas une perte de temps, et donc de production économique, que les entreprises aient à répondre à de multiples enquêtes publiques (Insee, Banque de France...) quand ces mêmes informations sont déjà accessibles à l'administration ?

Les démarches dédoublées (redondances) et les pesantes administratives (formalités inutiles) sont encore trop nombreuses. Leur identification est pourtant possible en interrogeant les TPE et PME, premières concernées.

A titre d'exemple, la suppression des irritants suivants, relevés lors de nos échanges sur le terrain, faciliterait significativement la vie des entrepreneurs des TPE et PME :

- **harmoniser les méthodes de calcul des effectifs pour la détermination des seuils.** Comment s'y retrouver lorsque le code de la sécurité sociale ne prend en compte que les effectifs de l'entreprise, que le code du travail y ajoute les personnels extérieurs présents depuis un an et que le code de commerce ne prend en compte que les effectifs permanents ? Même si la loi PACTE avait déjà réduit les écarts, les constats semblent demeurer. Il ne doit exister qu'une seule modalité de calcul ;
- **supprimer le double dépôt du formulaire de déclaration des honoraires (DAS2)** via la Déclaration Sociale Nominative d'une part et via le site de l'administration fiscale d'autre part⁸ ;
- **supprimer l'obligation de créer une Base de Données Economiques, Sociales et Environnementales (BDESE)** dont l'utilité réelle n'est pas avérée dans un contexte de renforcement des obligations de *reporting* extra-financier (CSRD prévue par le droit européen) ;
- **simplifier la déclaration des arrêts de travail et la liquidation des indemnités journalières.** Par exemple, dans la majorité des cas, l'avis d'arrêt de travail transmis par le médecin prescripteur ou l'assuré pourrait suffire à déclencher le versement des indemnités journalières ;

⁸ Déclaration obligatoire à l'administration fiscale et aux organismes sociaux (DSN) des honoraires ou des commissions versées à des personnes extérieures à l'entreprise, d'un montant supérieur à 1200 € par an et par bénéficiaire.

- **supprimer l'attestation employeur rematérialisée** qu'il suffirait de dématérialiser et d'horodater en lieu et place de l'attestation papier demandée par Pole emploi ;
- pour les plateformes de **financement participatif**, exempter de déclaration via le formulaire n°2062 en doublon avec l'Imprimé Fiscal Unique (IFU) n°2561 ;
- **diminuer le nombre d'enquêtes obligatoires auxquelles les entreprises sont soumises** (Insee, Banque de France, etc.). Les PME sont soumises à plusieurs enquêtes obligatoires annuelles sous peine d'une amende de 3750 € : enquête annuelle de conjoncture des entreprises, enquête sur les effectifs salariés, enquête sur les prix à la production. Nombre des données collectées sont par ailleurs déjà recueillies par d'autres entités publiques. A l'heure du numérique, il faut repenser les méthodes de collecte de ces statistiques nationales et supprimer autant que possible les sollicitations auprès des TPE PME. **A défaut de leur suppression, une coordination des enquêtes associées à un pré-remplissage de celles-ci avec les données déjà détenues par l'administration allègerait la charge pour les entreprises. L'absence de réponse ne devrait par ailleurs pas entraîner d'amende ;**
- **simplifier et généraliser le recours au TESE pour les entreprises de moins de 50 salariés** : le dispositif du titre emploi services entreprises (TESE) et ses équivalents sectoriels (TESA notamment) permet de s'acquitter simplement des formalités en matière d'emploi et de gestion du personnel, dont l'établissement du contrat de travail, par le recours à un formulaire simplifié identifiant le salarié par quelques données. Toutefois, contrairement au chèque emploi services universel pour les particuliers employeurs (CESU), le TESE laisse à la charge de l'employeur un certain nombre de formalités auprès des différents organismes sociaux (contribution à la formation professionnelle prévue par les différentes conventions collectives, prévoyance, etc.) ce qui en fait un dispositif peu mobilisé (140 000 salariés).

Le TESE et ses équivalents sectoriels doit intégrer l'ensemble des flux financiers et administratifs liés aux formalités sociales (embauche, paie, accidents du travail, etc.) afin de devenir la référence pour les entreprises de moins de 50 salariés. Une meilleure connaissance et communication du dispositif permettrait de répondre au besoin de simplifier ces démarches.

Au-delà de ces exemples, cette proposition générique nécessite un travail de fond plus approfondi : Il est donc proposé d'établir sous trois mois la liste des principaux doublons (en termes d'impact pour les entreprises) et de les supprimer par la loi ou le règlement (L et R) dans l'année. Ce travail sera poursuivi dans l'année suivante, en visant la suppression de tous les doublons.

Proposition 2 : Lever les derniers verrous pour une véritable application du principe de « dites-le nous une fois pour toutes »

Pour l'ensemble de leurs démarches du quotidien, les entrepreneurs des TPE et des PME font face à de multiples interlocuteurs et guichets de l'administration.

Des freins à l'application de ce principe demeurent toutefois alors que les fonctionnalités apportées par les outils numériques devraient permettre d'accélérer les échanges de données sur les entreprises au sein de l'administration. C'est le cas des interfaces de programmation automatisée (API) ou des espaces sécurisés de données. La combinaison de ces deux solutions permettrait d'éviter à l'administration de demander deux fois un même document et de faciliter les démarches administratives des entreprises en procédant à un pré-remplissage des formulaires en lieu et place de l'entreprise ou en calibrant mieux les informations résiduelles à fournir par celle-ci.

Il faut pleinement faire usage des outils numériques pour faciliter les démarches administratives au bénéfice des entreprises. Les organismes publics devraient être contraints d'ouvrir aux autres organismes de l'administration, sous deux ans, l'accès aux données relatives aux entreprises qu'ils détiennent, par le biais d'interfaces de programmation automatisée (API). Une coordination de ces API, assurée par la DINUM, permettrait de mettre en place l'équivalent d'un « coffre-fort » numérique unique où seraient accessibles les éléments relatifs aux entreprises détenus par l'administration, dans le strict respect de la confidentialité (secret des affaires, secret fiscal, etc.).

A titre d'exemple, alors que les visites d'information et de prévention doivent intervenir dans les trois mois suivant l'embauche, il paraît souhaitable que la Déclaration Préalable à l'Embauche envoyée par l'entreprise génère automatiquement une déclaration auprès de la médecine du travail pour prise de rendez-vous avec le nouveau salarié.

Dans tous les cas, un accompagnement du changement au sein des administrations sera nécessaire. Une éventuelle circulaire interministérielle devra nécessairement être complétée de l'identification de référents au sein des administrations pour diffuser le principe « Dites-le nous une fois pour toutes » et garantir sa bonne application pour l'ensemble des démarches des entreprises. La DINUM, en lien avec la mission interministérielle Simplification et modernisation des formalités des entreprises de la Direction Générale des Entreprises, devrait être responsable du suivi de cette mise en œuvre au bénéfice des TPE et PME.

Il existe certains cas particuliers de formalités inutilement dupliquées qu'il convient de faire cesser. L'obligation prévue par le code du commerce de déposer les comptes au greffe du tribunal en fait partie. En effet, les mêmes informations sont transmises à l'administration fiscale (dans un format et dans un calendrier légèrement différent). De surcroît, les entreprises doivent s'acquitter d'un coût certes minime mais non justifié pour déposer les comptes au tribunal de commerce alors que le dépôt de la liasse fiscale est gratuit.

Les dispositions législatives et réglementaires nécessaires doivent être prises pour faire cesser le double dépôt des comptes au greffe du tribunal de commerce, l'administration fiscale pouvant se charger de la transmission des informations sur option des entreprises.

Il est proposé de laisser au maximum deux ans aux administrations pour développer les outils informatiques nécessaires, de manière à ce que plus aucune administration n'ait à demander des informations qu'elle détient déjà (principe général à inscrire dans la loi : L). Le tout sous le contrôle du Parlement.

Proposition 3 : Permettre aux entreprises de moins de 5 ans et de moins de 50 salariés de définir avec les salariés l'application de certaines dispositions des accords de branche

L'extension automatique des accords de branche soutient la dynamique des salaires et permet de limiter les pratiques anticoncurrentielles entre entreprises d'une même branche. Or, les petites et jeunes entreprises, qui disposent d'un plus fort potentiel de croissance, sont peu représentées dans les négociations des accords de branches. Dès lors, la mise en place de salaires minimum conventionnels pèse sur leur capacité à créer des emplois. La plupart des accords de branche ne prévoient pas d'adaptation aux TPE et aux PME.

Il convient de permettre aux jeunes entreprises de moins de 50 salariés de déroger provisoirement et de manière sélective aux dispositions des accords de branche (minima conventionnels, temps de travail, etc.), après accord individuel des salariés, avant de se mettre en conformité via, notamment, l'augmentation des salaires au bout d'un délai de cinq ans.

La durée minimale du temps de travail pour un emploi à temps partiel a été fixé à 24 heures hebdomadaires. Ce plancher fixé en 2014 visait l'augmentation du nombre d'heures travaillées des salariés à temps partiel. Des dérogations sont possibles par un accord de branche, quoique peu utilisées en dehors des conventions collectives nationales des hôtels, cafés et restaurants et du sport. Pourtant, les comparaisons européennes, avec un recours accru aux contrats à temps partiel notamment par les pays nordiques, démontrent l'impact positif pour l'emploi et la croissance de la flexibilité dans le recours au temps partiel. Le temps partiel permet également un retour dans l'emploi de personnes qui en ont été éloignées ou le maintien en emploi de certaines populations.

Il est nécessaire d'accroître la flexibilité du recours au temps partiel de manière à favoriser la création d'emplois. Le plancher d'heures hebdomadaires pourrait être revu à la baisse.

Il est proposé d'intégrer ces dispositions législatives dans le projet de loi. Une expérimentation serait utilement menée dans le courant de l'année afin de confirmer avec les PME les dispositions des accords de branche pouvant faire l'objet de dérogations.

Proposition 4 : Alléger les obligations des trois principaux seuils 11-50-250 en les translatant d'un niveau

La loi PACTE a articulé les obligations administratives des entreprises autour de trois seuils d'effectifs (11, 50 et 250) reprenant ainsi des seuils européens⁹. Si cette rationalisation a constitué une première étape de simplification, il n'en demeure pas moins que les contraintes associées à chaque seuil demeurent. Ainsi les entreprises de plus de 11 salariés ont des obligations en matière d'emploi de travailleurs handicapés. Au-delà de 50 salariés, elles doivent nommer un commissaire aux comptes, mettre en place un dispositif de lanceur d'alerte ou établir la BDESE. Une deuxième vague de simplification, en relevant d'un cran les seuils auxquels certaines contraintes s'appliquent, allègerait la charge administrative des TPE et PME et soutiendrait, *in fine*, l'emploi et la croissance de ces entreprises. Cette évolution doit être strictement orientée vers la simplification, sans introduire davantage de complexité via des seuils intermédiaires.

A titre d'exemple, les avantages et obligations suivantes pourraient être relevées d'un seuil.

- De 11 à 50 salariés :
 - o Contrôle Urssaf limité à 3 mois et versement des cotisations sociales trimestriellement
- De 50 à 250 salariés :
 - o Obligation d'établir la base de données économiques sociales et environnementales
 - o CSE renforcé (personnalité juridique et consultations obligatoires)
 - o Etablissement d'un règlement intérieur
 - o Dispositif de lanceur d'alerte.

⁹ SME definition - European Commission (europa.eu)

Nous voyons trois niveaux d'ambition (et notre recommandation est de viser le plus possible la plus ambitieuse) :

- **décaler l'ensemble de ces trois seuils d'un cran ;**
- **relever une partie des obligations relevant de chaque seuil ;**
- **à défaut, des seuils intermédiaires de 20 et 100 salariés pourraient également être créés en lieu et place des seuils à 11 et 49 actuels.**

La création d'un seuil à 1000 salariés, traduisant mieux la réalité économique des ETI françaises et européennes, devrait être soutenue au niveau européen. Certaines obligations valant aujourd'hui dès 251 salariés pourraient être reportés à ce nouveau seuil (critères renforcés pour la définition des licenciements pour motif économique, présence d'un infirmier dans les établissements, renforcement des indicateurs dans la BDESE...)

Ces réflexions doivent être l'occasion de réinterroger les conséquences du franchissement du seuil. Si un délai d'adaptation a été instauré pour certaines obligations, celui-ci ne s'applique pas systématiquement à l'ensemble des mesures portant sur ces entreprises. C'est le cas par exemple pour le prolongement du bénéfice du statut de jeune entreprise innovante (JEI) qui est moins-disant que la réglementation communautaire lors du franchissement du seuil de 250 salariés en n'exploitant pas pleinement le délai de 2 ans permis au sein de l'UE (un exemple de surtransposition du droit européen).

Proposition 5 : Aligner les droits bancaire et assurantiel des professionnels et des particuliers

Le droit bancaire et assurantiel est aujourd'hui plus protecteur pour les particuliers que pour les entreprises, notamment dans les modalités de résiliation, de mise à disposition d'un relevé mensuel des frais acquittés notamment.

A titre d'exemple, les particuliers bénéficient d'un droit à la mobilité bancaire avec l'obligation des établissements de départ de fournir tous les renseignements nécessaires aux établissements d'arrivée sans facturation. Ils peuvent également résilier leur assurance multirisques professionnelle de manière infra-annuelle.

Il est donc proposé d'aligner les droits des TPE et des PME sur ceux des particuliers dans un sens favorable à la transparence et à la mise en concurrence au bénéfice du client.

Cette mesure législative devra nécessairement être élaborée avec les représentants bancaires. Par comparaison avec les délais d'application de l'aide à la mobilité bancaire pour les particuliers, une application sous deux ans paraît une cible réaliste.

3.2. Accélérer les processus et libérer le potentiel de croissance

Proposition 6 : Privilégier les régimes de déclaration aux régimes d'autorisation

Les difficultés structurelles auxquelles les TPE et PME sont confrontées du fait de la complexité des nombreuses démarches et obligations qui pèsent sur elles est aggravé par un trop grand recours de l'administration aux procédures d'autorisation plutôt que de déclaration. Les régimes de déclaration devraient devenir la norme. Les régimes d'autorisation devraient être retenus uniquement lorsque cela est justifié par des raisons particulières (règle européenne, enjeux sanitaires ou de sécurité...). Les procédures d'autorisation pesant sur les entreprises, qu'elles soient législatives ou réglementaires, nécessitent un recensement exhaustif afin d'en transformer un maximum en régime de déclaration. Ce recensement pourrait par ailleurs trouver une seconde utilité en servant de référence aux entreprises qui peuvent manquer d'information sur les démarches d'autorisation ou de déclaration applicables à leurs activités.

En outre, l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre les citoyens et l'administration a renversé le principe traditionnel selon lequel « le Silence de l'administration vaut rejet » (SVR). **Désormais, le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation. De nombreuses exceptions à cette règle demeurent toutefois, par exemple dans le domaine du droit du travail. C'est le cas pour les exemples suivants pour lesquels l'absence de réponse vaut refus :**

- autorisation d'interruption ou de notification du non-renouvellement de la mission d'un salarié temporaire ;
- autorisation de transfert du contrat de travail d'un salarié compris dans un transfert partiel d'entreprise ou d'établissement ;
- dérogation aux règles d'utilisation des protecteurs auditifs individuels.

Par ailleurs, toujours dans le domaine de la réglementation du travail, les autorisations suivantes, pour lesquelles l'absence de réponse sous 8 à 30 jours vaut acceptation, pourraient être transformées en simples déclarations (pouvant être contrôlées ex-post) :

- autorisation de dépassement de la durée quotidienne maximale de travail effectif par salarié ;
- autorisation de dépassement de la durée maximale hebdomadaire absolue du travail ;
- dérogation individuelle à la durée hebdomadaire maximale moyenne de travail ;
- autorisation de pratique des horaires individualisés ;
- autorisation de substitution à la période 21 heures-7 heures, pour la définition du travail de nuit ;
- autorisation d'affectation des travailleurs à des postes de nuit.

Un recensement exhaustif des régimes d'autorisation en « silence vaut acceptation » doit déboucher sous un an sur une limitation drastique des délais de réponse supérieurs à trois mois, voire vers la transformation de certaines procédures vers un régime de déclaration, dans le respect du droit européen. Les éventuelles dispositions de niveau législatif devraient être intégrées au projet de loi tandis que la voie réglementaire devrait être poursuivie en parallèle pour les autres dispositions.

Dans le domaine des travaux de commerce, pour les boutiques de plus faible surface, l'obligation de disposer d'une autorisation du préfet ou du maire de la commune d'implantation occasionne des délais jusqu'à 6 mois¹⁰.

Les travaux de commerce doivent être soumis à un régime de déclaration et non d'autorisation dès lors que la surface d'implantation ne le justifie pas.

Le régime de déclaration pourrait également être mise en œuvre s'agissant des permis de construire déposés sur le périmètre d'une opération d'aménagement réalisée sous permis d'aménager ou en zone d'aménagement concerté qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle de l'administration s'agissant de la constructibilité et de la viabilité des lots.

Proposition 7 : Généraliser le principe de dématérialisation des démarches à destination des entreprises tout en remettant le contact humain au cœur de l'administration

Certaines circonstances exceptionnelles ont conduit l'Etat à adopter des mesures temporaires de simplification s'appuyant sur la dématérialisation des démarches à destination des entreprises. C'est le cas s'agissant de la gestion de la crise sanitaire ou des travaux des jeux olympiques et paralympiques. Ainsi les règles d'urbanismes ont été adaptées pour respecter les échéances relatives à la livraison des équipements et infrastructures nécessaires à l'organisation des jeux (accélération et simplification des consultations du public) et les démarches dématérialisées ont été très largement élargies (AG, dépôt de demandes d'autorisation, etc.)

Il convient désormais de tirer les apprentissages de ces mesures temporaires : la possibilité de recourir à des démarches dématérialisées doit être généralisée.

Les TPE et les PME doivent avoir la possibilité de réaliser 100 % de leurs démarches administratives de manière dématérialisée.

De même que les démarches administratives doivent pouvoir être réalisées de manière dématérialisée, il est incompréhensible qu'en 2024 certaines formalités de la vie des entreprises ne puissent recourir aux solutions de visio-conférence. C'est le cas par exemple

¹⁰ Etablissement recevant du public (ERP) : quand et comment procéder pour obtenir les autorisations nécessaires ? | Bpifrance Création (bpifrance-creation.fr)

pour les SARL et les SA s'agissant de l'approbation des comptes, des comptes consolidés et des rapports de gestion. Pourtant, les outils de visio-conférence permettent désormais une entière participation des associés à ces décisions.

Sans préjudice du droit d'information des associés, il convient d'élargir la possibilité pour les SARL et les SA de recourir à la visioconférence y compris pour l'approbation des comptes, des comptes consolidés et des rapports de gestion. Le droit d'opposition au recours à la visioconférence actuellement prévu par les textes au profit des associés/administrateurs serait maintenu.

Il convient ainsi que les autorités publiques en charge des demandes d'autorisation (urbanisme, environnement, etc.) disposent d'un logiciel permettant l'instruction dématérialisée de ces demandes, tout en conservant, pour les entreprises qui le préfèrent, la possibilité de déposer un dossier papier. Le temps des agents publics ainsi dégagé par l'usage du numérique¹¹ doit permettre de renforcer l'accompagnement des usagers. Car si la dématérialisation a permis d'accélérer certaines démarches administratives des entreprises, il serait contre-productif, en particulier pour les plus petites entreprises, que celle-ci se fasse au détriment de l'accès à un accompagnement « humain ». L'impossibilité d'accéder à un contact direct avec les différentes administrations est une source majeure de difficulté pour les entrepreneurs.

Toutes les entreprises doivent avoir un accès garanti à un interlocuteur direct, à un horaire déterminé à l'avance, dans le cadre de leurs démarches administratives afin d'obtenir des renseignements sur la législation, sur le suivi de leurs dossiers ainsi que sur des sujets techniques (Urssaf notamment¹²).

En parallèle, et dans la continuité des efforts déjà réalisés, il est nécessaire de systématiser les foires aux questions lors de l'entrée en vigueur de nouvelles réglementations qui impactent les chefs d'entreprises ainsi que des sessions d'informations publiques préalablement à l'entrée en vigueur.

Ces dispositions, de niveaux législatif et réglementaire, ont toute leur place dans leur projet de loi. L'expérience de la crise sanitaire permet d'envisager une cible ambitieuse de mise en œuvre sous un an.

Proposition 8 : Restreindre le champ d'action de la CNDP et la CCC

Certaines démarches et autorisations administratives requièrent un avis préalable d'instances consultatives chargées de veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes concernées aient eu l'opportunité d'exprimer leur position sur un projet en amont de son dépôt. C'est le cas par exemple de la Commission Nationale de Débat Public (CNDP) ou

¹¹ Des outils numériques permettant par exemple de vérifier la complétude et l'exactitude d'un dossier de demande (cf coffre-fort unique et APIisation de l'accès aux données relatives aux entreprises entre administrations), le temps de traitement d'un dossier dématérialisé pourra à terme être plus rapide que pour les dossiers papier.

¹² D'après la consultation [make.org](https://www.make.org)

de la Commission de Concertation du Commerce (CCC). Cependant d'autres modalités de concertations ont été introduites au cours des dernières années, l'intervention de ces instances devenant ainsi redondante et retardant la réalisation des projets sans véritable justification. S'agissant de la CNDP, la loi industrie verte a ainsi ouvert la possibilité de faire évoluer des projets industriels même une fois le dossier déposé, en interaction avec le public. L'avis préalable de la CNDP n'est donc plus justifié et doit être aménagé. De même, la Commission de concertation du commerce a été remplacée par le Conseil national du commerce sans que les dispositions législatives nécessaires aient été prises.

L'existence et la temporalité des instances consultatives (CNDP, CCC) doivent être réévaluées (L) au regard des évolutions récentes du droit afin de simplifier et accélérer la réalisation des projets. Les projets démarrant dès 2025 pourraient ainsi être concernés par les nouvelles modalités.

3.3. Renforcer la confiance entre les autorités publiques et les PME

Proposition 9 : Proposer une visite de conformité et un rescrit pour faciliter l'accompagnement des entreprises

La complexité et l'évolution permanente des normes a atteint un niveau tel que des entrepreneurs bien intentionnés ne peuvent plus savoir avec certitude s'ils sont en conformité avec leurs obligations. Au-delà de la nécessaire simplification des normes, l'administration doit offrir des outils de sécurisation de la conformité des TPE et PME à leurs obligations, sur le modèle de l'examen de conformité fiscale qui peut être sollicité auprès de l'administration fiscale pour certaines évaluations. Cela est particulièrement vrai dans le cadre de l'application de nouvelles règles. S'appuyant sur le retour d'expérience de la DGFIP, l'ensemble des administrations de contrôle (inspection du travail, environnementale, DGCCRF, DGDDI) devraient permettre aux entreprises de solliciter un examen de conformité aux règles dont elles ont la charge de vérifier la bonne application.

Il faut permettre aux entreprises souhaitant bénéficier d'un accompagnement dans leur processus de mise aux normes, de solliciter une visite de conformité auprès de l'autorité publique compétente.

Ces visites permettront de développer une relation de confiance entre les entreprises et l'administration, et de garantir une plus grande effectivité des normes in fine.

Parallèlement, les cessions d'entreprises sont une occasion privilégiée de constater, par le repreneur, d'éventuels écarts aux réglementations en vigueur. Pourtant, le nouveau propriétaire peut ne pas être en capacité matérielle immédiate de procéder à la mise en conformité. Un délai accordé par l'administration sécuriserait ainsi le repreneur.

Lors d'une cession d'entreprise et lorsque la sécurité des employés ou une atteinte grave à l'environnement n'est pas en jeu, il faut que l'administration ré-évalue les éventuels délais qu'elle a accordés à l'entreprise pour la mise en conformité afin de ne pas peser de manière excessive sur le repreneur.

L'utilisation du rescrit, pour l'instant essentiellement cantonné au domaine fiscal, permettrait enfin de rassurer les chefs d'entreprises. L'ouverture d'une base publique de rescrits permettrait en outre de sécuriser les décisions des TPE et PME.

La possibilité de solliciter une visite de conformité doit être créée au plus vite par voie réglementaire. La possibilité de solliciter un délai de mise en conformité après la reprise pourrait être intégré dans le projet de loi. Ces dispositions renforceraient dès l'année prochaine la sécurité juridique des TPE et PME.

Proposition 10 : Réduire les délais de contentieux et notamment prud'hommaux

Les délais de recours et les durées de contentieux sont très éparés selon la matière concernée (administratif, social, fiscal, urbanistique, environnemental) et trop longs (jusqu'à une année) ce qui nuit à la sécurité juridique des entreprises.

Un exemple symbolique et typique : celui des recours prud'hommaux. Les délais de recours prud'hommaux en matière de rupture du contrat de travail sont en effet très élevés en France : le délai de prescription médian dans les pays de l'OCDE est de 2 mois à partir de la date effective du licenciement, là où il est d'un an en France. Ce délai affecte la prévisibilité du coût du licenciement et impacte *in fine* les décisions d'embauche. Le taux d'appel et la proportion de décisions infirmées est sensiblement supérieur à celui des autres instances : 60 % des décisions font l'objet d'un appel et plus de 70 % sont infirmées (totalement ou partiellement) contre environ 15 et 50 à 60 % dans les tribunaux de commerce et d'instance.

Dans la continuité des mesures mises en œuvre en 2017 pour améliorer la flexibilité du marché du travail, les délais de recours prud'hommaux fondés sur la rupture du contrat de travail doivent être réduits à 6 mois (L) pour se rapprocher de la moyenne des pays comparables.

Proposition 11 : Favoriser la coordination et l'acceptation des contrôles : en particulier revoir l'organisation des contrôles dans le domaine des établissements recevant du public

Les TPE et PME sont susceptibles de subir un contrôle d'un grand nombre d'autorités publiques (administration fiscale, Urssaf, DGCCRF, DREAL, DGSCGC, etc.). De surcroît, c'est parfois en engageant une démarche administrative qu'une entreprise voit se multiplier les contrôles. Il en est ainsi d'une entreprise ayant sollicité le CIR et ayant été soumise dans la foulée à trois contrôles fiscaux différents sans qu'aucun ne révèle de fraude.

Une rationalisation des entités susceptibles de contrôler les TPE et PME permettrait d'alléger le ressenti négatif des entreprises vis-à-vis des contrôles pourtant nécessaires pour s'assurer du respect des lois. A titre d'exemple, le contrôle des établissements recevant du public, relevant aujourd'hui de la DGSCGC, pourrait être centralisé, s'agissant des contrôles des entreprises, au sein de la DGCCRF. Une telle évolution doit résulter d'une objectivation des contrôles auxquels ces entreprises sont soumises.

Quand un contrôle a établi une conformité, une limitation temporelle pour les autres services pourrait être envisagée pour les TPE et les PME (sur une période restant à préciser).

Plus généralement, les réseaux de contrôle devraient partager l'information sur l'existence de contrôles réalisés dans les trois dernières années et la nature des suites données afin de réduire les risques de contrôles trop rapprochés sur des TPE et PME *a priori* de bonne foi. Il conviendrait également de vérifier que tous les réseaux de contrôles sont dotés de chartes de contrôles de niveau comparable aux engagements de la DGFIP et de procéder aux ajustements nécessaires.

Ces dispositions de niveau infra-législatives sont susceptibles d'être mises en œuvre rapidement à condition d'un portage politique important.

Proposition 12 : Dépénaliser les niveaux de sanctions en cas de manquement, de bonne foi, à des obligations déclaratives des dirigeants

Le droit des affaires a été fortement pénalisé là où des sanctions contraventionnelles seraient plus adaptée dans les cas de bonne foi.

Par exemple, un chef d'entreprise qui ne dépose pas le registre des bénéficiaires effectifs est susceptible d'une sanction pénale, et ce alors même qu'il n'a pourtant aucun moyen de s'assurer de la bonne réception de son dépôt auprès de l'administration. D'autres exemples de sanctions de niveau pénal peuvent peser sur la responsabilité des entrepreneurs sans que le niveau pénal ne puisse être justifié.

Cette situation pèse sur le moral des chefs d'entreprises et leur crainte de mal faire, là où souvent il ne peut leur être reproché qu'un manque d'information suffisante.

Il faut dépénaliser les niveaux de sanction en cas de premier manquement de bonne foi à des obligations déclaratives des dirigeants (par exemple, l'obligation de dépôt du registre des bénéficiaires effectifs).

Proposition 13 : Astreindre toutes les administrations publiques à une contribution forfaitaire en cas de dépassement du délai de paiement

Le taux de défaillance augmente significativement avec la longueur des délais de paiement des donneurs d'ordre publics. D'après la Banque de France, ce taux est presque deux fois plus élevé lorsque les délais sont supérieurs à 90 jours, par rapport au niveau atteint lorsque les donneurs d'ordre publics respectent le plafond légal de 60 jours. Si les délais de paiement de l'Etat se sont considérablement améliorés, la situation reste très perfectible pour les établissements publics de l'Etat, les hôpitaux et les collectivités territoriales qui représentent pourtant une part majoritaire de l'achat public.

Or le taux des intérêts moratoires en cas de retard de paiement est moins élevé pour les acheteurs publics que lors de paiements entre entreprises. Il est nécessaire d'obliger les acheteurs publics au respect des délais de paiement, en particulier pour les TPE et PME.

Le taux des intérêts moratoires en cas de retard de paiement des acheteurs publics doit être réhaussé au moins au niveau de celui en vigueur entre entreprises (passer de 8 points à 10 points au-dessus du taux d'intérêt appliqué par la BCE). Par ailleurs, les délais de paiement devraient courir dès réception de la facture (et non lors de l'enregistrement dans Chorus, ce qui permet de décaler la date de départ de la créance et de masquer de réels retards de paiement). D'un niveau exclusivement réglementaire, ces mesures peuvent être implémentées en parallèle de l'examen du projet de loi.

Proposition 14 : Faciliter drastiquement l'accès à la commande publique pour les TPE et PME

L'accès à la commande publique est encore trop compliqué et redondant pour les TPE et PME. Plusieurs barrières demeurent : la multiplication des plateformes d'achats publics, la complexité et la longueur des procédures de consultation, des exigences techniques et financières élevées, le manque d'information et de visibilité sur les opportunités de marché, etc. **Cette lourdeur dissuade les TPE et PME de répondre aux consultations ou grève leur productivité lorsqu'elles ont remporté un marché.** Pourtant, l'accès à la commande publique peut être un facteur déterminant pour le développement de ces entreprises dont l'ancrage territorial, la réactivité, et, pour certaines, le caractère innovant de leurs solutions, sont des opportunités auxquelles les acheteurs publics devraient avoir un accès facilité.

L'accès à la commande publique doit être facilité pour les TPE et les PME en :

- centralisant l'ensemble des consultations de l'Etat, de ses établissements publics et des hôpitaux et organismes de sécurité sociale sur la même plateforme (PLACE, déjà utilisée par la majorité des acheteurs publics de l'Etat). Le temps de la migration, les normes techniques doivent être harmonisées afin de permettre l'interopérabilité entre les différentes plateformes ;
- généralisant le recours au marché public simplifié qui permet aux entreprises de répondre à un marché public avec leur seul numéro SIRET. De manière plus large, en réduisant la charge administrative des TPE et PME pour répondre à une consultation puis exécuter le marché. En particulier, le principe « Dites-le nous une fois pour toutes » doit s'appliquer strictement aux consultations publiques (pré-remplissage des formulaires avec les informations déjà connues de l'administration). En phase d'exécution, la facturation ne doit plus être source de complexité ;
- créant des supports contractuels novateurs, dédiés à donner un accès simple aux solutions innovantes matures, en dépassant par exemple le plafond de 100 000 € pour les achats innovants sans procédure de publicité ni mise en concurrence préalable.

En outre, le contentieux des marchés publics peut émaner d'un différend entre l'acheteur public et le titulaire du marché ou entre ce titulaire et l'un de ses sous-traitants. Ainsi selon le contrat considéré, le juge administratif ou le juge judiciaire est compétent. Cette dissociation des compétences est source de divergences dans le cadre de contentieux en matière de commande publique. La création d'un bloc de compétences unique en faveur du juge administratif pour l'ensemble des contrats de la commande publique éviterait les risques de doubles interprétations, sécurisant ainsi les entreprises.

Ces mesures, marquant une véritable révolution dans l'accès des TPE et PME aux marchés publics, devront être pilotées dans la durée. En effet, tandis que certaines dispositions pourront être appliquées immédiatement, d'autres nécessiteront un accompagnement au long cours, tant en termes de déploiement de systèmes informatiques que de transformation des acheteurs publics.

4. Une gouvernance et une méthodologie systématique doivent être mises en place pour mesurer les impacts pour les futures lois, mesurer le coût objectif de la norme et rationaliser la production normative

S'il existe un « stock » de mesures de simplification à mettre en œuvre de manière indispensable pour mettre fin aux complexités, libérer le potentiel économique et redonner confiance aux TPE et PME, les impacts du projet de loi ne doivent pas se limiter à l'apurement de ce « stock ». En outre, l'accumulation des textes normatifs et la mise en œuvre de législations pouvant se révéler inadaptées aux TPE et PME est source d'insécurité juridique. Cela ouvre la porte à des réglementations contradictoires et renforce l'instabilité de l'environnement législatif et réglementaire. **Il faut donc également limiter le « flux » et mettre en place des règles et une gouvernance afin de mettre un terme à la multiplication des normes. Cette responsabilité relève tant de l'exécutif que des parlementaires.**

Plusieurs actions structurantes doivent ainsi être menées pour ne plus retomber dans le piège de la production normative à outrance qui pèse sur les entrepreneurs. En économie ouverte, cette situation a aussi pour effet de défavoriser les entreprises et les productions locales car la France a pris beaucoup de retard sur la simplification normative par rapport aux pays scandinaves, au Benelux, à l'Allemagne, à la Belgique, au Royaume-Uni et à la Suisse. Ce pays a d'ailleurs achevé fin 2023 de mettre au point un projet de loi référendaire sur une loi référendaire sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE), qui dispose notamment que : « *La Confédération fait en sorte que les actes fédéraux fixant des règles de droit soient efficaces pour l'économie dans son ensemble et entraînent une faible charge pour les entreprises* ».

Les recettes somme toute convergentes de nos concurrents sont méconnues, alors qu'elles figurent en particulier dans l'étude annuelle de référence du Conseil d'Etat de 2016 sur la simplification, qui soulignait notamment le silence de la Constitution sur les aspects qualitatifs essentiels des lois, dans un rapport IGF-CGE de 2016 sur les écarts réglementaires et dans le rapport d'avril 2023 du Sénat sur la simplification pour les entreprises.

Plusieurs actions structurantes pourraient être menées :

- l'Etat devrait ainsi se soumettre à une évaluation préalable, *in itinere* et *a posteriori* de l'impact sur les TPE et PME de toute nouvelle réglementation ou évolution réglementaire (« test PME »). Ce test, réalisé en concertation avec des représentants des TPE et PME, devrait en particulier permettre d'évaluer la faisabilité de mise en œuvre concrète de la mesure dans les entreprises ainsi que le coût associé. Toute mesure dont le coût ou l'impact sur le développement des entreprises serait jugé démesuré au regard des objectifs de la mesure devrait être adaptée. Au-delà, les études d'impact doivent être un instrument essentiel de maîtrise de la qualité des normes. ;

- **le temps d'examen pour la production de normes, tant législatives que réglementaires, doit être suffisant pour permettre une évaluation approfondie des coûts et bénéfices de la mesure notamment sur les TPE et PME, quelle que soit le mode de production de la norme ;**
- **les anciennes normes doivent être révisées à échéances régulières, au maximum tous les cinq ans.** A cette occasion, l'utilité et l'efficacité des normes seraient évaluées. Cet exercice nourrirait un projet de loi ou une proposition de loi annuelle d'abrogation des normes devenues obsolètes ou dont l'efficacité serait jugée trop faible. En conséquence le domaine réglementaire devrait également faire l'objet de ces « toilettes » régulières ;
- **la transposition des obligations ou contraintes pour les entreprises résultant de textes européens ne doit pas mener à des exigences plus élevées pour les entreprises françaises. Chaque nouvelle norme contraignante française devrait donc faire l'objet d'une évaluation, visant à s'assurer qu'elle n'est pas plus restrictive que ce que font au moins trois des pays suivants : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Pays-Bas.** Cette obligation devrait être contrôlée par un responsable de l'État garant de la simplification, qui exigerait des administrations les comparaisons nécessaires, en veillant à ce qu'elles disposent des outils et ressources nécessaires pour ces travaux ;
- **sous l'égide du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique,** la mise en place de cette « révolution normative » devrait s'accompagner de la mise en place de responsables de la politique structurelle de simplification pour les entreprises et en faisant de cette politique un objectif prioritaire pour les directions concernées ;
- afin de s'assurer de la concrétisation de telles obligations sur l'ensemble du processus normatif, un ensemble de verrous doit être introduit, allant de circulaires interministérielles jusqu'à la Constitution si nécessaire, en passant par les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Dans ce cadre, un nouveau bureau en charge de la simplification serait en charge de piloter ces travaux au sein de l'Assemblée nationale.

5. Conclusion

A partir des attentes exprimées par les forces vives de l'économie et en les associant étroitement, nous proposons d'agir sur quatre axes :

- **adopter pour une première loi de simplification ambitieuse au premier semestre 2024 ;**
- mettre au point les textes nécessaires, pour mettre fin à l'inflation normative (+72 % d'articles législatifs en 20 ans) ;
- **lancer un programme triennal de simplifications, décliné en objectifs trimestriels, évalué chaque année par la Cour des comptes prenant en compte les écarts aux normes de nos concurrents ;**
- « armer » administrativement une véritable politique publique interministérielle de la simplification en s'inspirant des meilleures pratiques internationales.

Après adoption de la loi, il conviendra de mettre en place d'un comité trimestriel sous l'égide du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et économique et de la Ministre chargée des PME avec les directeurs d'administration, des parlementaires, pour faire remonter les éventuelles difficultés de mise en œuvre.

Nos 14 propositions

Proposition 1 : Mettre fin à des redondances et formalités inutiles identifiées qui relèvent de différents codes (code du travail, code de commerce, code de l'énergie, etc.) tant au niveau législatif que réglementaire.

Proposition 2 : Lever les derniers verrous pour une véritable application du principe de « dites-le nous une fois pour toutes »

Proposition 3 : Permettre aux entreprises de moins de 5 ans et de moins de 50 salariés de définir avec les salariés l'application de certaines dispositions des accords de branche

Proposition 4 : Alléger les obligations des trois principaux seuils 11-50-250 en les translatant d'un niveau

Proposition 5 : Aligner les droits bancaire et assurantiel des professionnels et des particuliers

Proposition 6 : Privilégier les régimes de déclaration aux régimes d'autorisation

Proposition 7 : Généraliser le principe de dématérialisation des démarches à destination des entreprises tout en remettant le contact humain au cœur de l'administration

Proposition 8 : Restreindre le champ d'action de la CNDP et la CCC

Proposition 9 : Proposer une visite de conformité et un rescrit pour faciliter l'accompagnement des entreprises

Proposition 10 : Réduire les délais de contentieux et notamment prud'hommaux

Proposition 11 : Favoriser la coordination et l'acceptation des contrôles : en particulier revoir l'organisation des contrôles dans le domaine des établissements recevant du public

Proposition 12 : Dépénaliser les niveaux de sanctions en cas de manquement, de bonne foi, à des obligations déclaratives des dirigeants

Proposition 13 : Astreindre toutes les administrations publiques à une contribution forfaitaire en cas de dépassement du délai de paiement

Proposition 14 : Faciliter drastiquement l'accès à la commande publique pour les TPE et PME

