

PROJET DE LOI SIMPLIFICATIONS

Le projet de loi simplifications a été adopté au Sénat le 24 avril 2024. Il est aujourd'hui à l'étude devant l'Assemblée nationale

CONTEXTE

Une commission spéciale de l'Assemblée nationale examinera au mois de mars le projet de loi de simplification de la vie économique (n° 481 rect.). Il passera ensuite en séance plénière au mois d'avril.

Le président de cette commission spéciale est Ian Boucard (DR) et les co-rapporteurs du projet de loi sont Christophe Naegelen (LIOT), rapporteur des titres I à VI, et Stéphane Travert (EPR), rapporteur des titres VII à XII.

2 Jours

Temps consacré par
semaine aux formalités
pour ¼ des dirigeants

LA SIMPLIFICATION EN QUELQUES CHIFFRES

D'après une enquête de la CPME réalisée en juillet 2024 auprès de 1 612 dirigeants de TPE - PME, 28 % d'entre eux déclarent consacrer au moins deux jours chaque semaine pour remplir les formalités administratives.

De 2003 à 2023, plus de 1 000 lois ont été promulguées, soit une moyenne de 50 lois par an. Avec 56 lois, l'année 2023 est légèrement au-dessus de cette moyenne. 2021 marque un record, avec 67 lois.

Le nombre d'articles des codes est relativement stable dans la longue durée mais il existe des exceptions, parmi lesquelles les plus notables sont (pour la période 2003-2024) :

- Le code de l'environnement qui passe de 1 020 à 6 962 articles ;
- Le code de commerce : de 1 920 à 7 178 articles ;
- Le code de la consommation : de 633 à 2 172 articles ;
- Le code de la santé publique : de 5 340 à 13 310 articles ;
- Le code du travail : de 5 027 à 11 301 articles.

Les chefs d'entreprises peuvent donc difficilement appréhender l'ensemble de ces évolutions ce qui pose la question de l'application de la loi et de la sécurité juridique.

Au-delà se pose également un problème des charges administratives

Le coût annuel que représente l'excès de normes en France serait de 3 % du PIB soit 84 Md€.

La France se classait en 2021 au 82ème rang au classement mondial du World Economic Forum sur le « fardeau de la réglementation ».

COMMENTAIRES GENERAUX

Le poids de la charge administrative et de ses complexités est un des premiers points de crispation des chefs d'entreprises,

Parmi les premières récriminations figurent :

- Les délais de réponse de l'administration,
- Le fait de ne pas pouvoir contacter quelqu'un pour résoudre les difficultés

Les gouvernements successifs s'y sont attelés :

- En 2013, le « choc de simplification » avec ses 450 mesures (auxquelles viennent s'ajouter 170 autres en 2016) ;
- En 2018, la loi pour « un Etat au service d'une société de confiance » ;
- En 2019, la loi « relative à la croissance et à la transformation des entreprises » (Loi Pacte) ;
- En 2020, la loi « d'accélération et de simplification de l'action publique ».

Les dispositifs se succèdent :

- Le silence de l'administration vaut approbation ;
- Le droit à l'erreur ;
- La relation de confiance.

Bien souvent les simplifications portent sur des points précis et techniques, sont peu visibles tandis que des dispositifs généraux viennent complexifier la vie des entreprises (RBE, facturation électronique...).

La CPME a fait début 2024, 80 propositions :

- Tout d'abord un « test PME »
- Que les mesures d'allègement incluses dans ces dispositifs d'exception soient pérennisées et étendues,
- Que l'on puisse joindre un interlocuteur physique en cas de difficultés,
- Mettre en place un coffre-fort électronique, qui permettra de faire vivre le fameux dites-le nous une fois
- Généraliser la pratique du rescrit et en donnant réellement corps au silence de l'administration vaut approbation.
- Rassurons les entrepreneurs en mettant en place des certificats de conformité administrative opposables aux tiers,
- En instaurant une sommation administrative
- Ou en donnant aux repreneurs un délai de mise en conformité
- etc

Au-delà du projet de loi, il y a donc de nombreux autres dispositifs qui pourraient être mis en œuvre.

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI DE SIMPLIFICATION DE LA VIE ECONOMIQUE

- La CPME s'est largement impliquée dès l'origine dans l'élaborations de ce texte, plusieurs de ses propositions y figurent (test PME, RBE, durée de vie de l'entreprise...).
- Nous sommes donc favorables à l'essentiel des dispositions qui y figurent et à celles qui ont été ajoutées, même si certaines pourraient être améliorées.
- Il doit toutefois ouvrir la voie à d'autres évolutions,

Concernant les dispositions du projet de loi, **la CPME est particulièrement attentive à la mise en œuvre du « Test PME »**. La CPME défend depuis de nombreuses années, tant au niveau national qu'europpéen, l'outil de « test PME » qui permet de mesurer, avant l'introduction d'une nouvelle loi structurante, l'impact des propositions législatives sur les PME, afin de ne pas ajouter de coûts, de charges et de risques juridiques inutiles pour les dirigeants.

FOCUS SUR LE TEST PME

- o La dénomination du texte change : « Créer un Haut Conseil à la simplification pour les entreprises » cela n'a pas la même dimension politique et insiste plutôt sur la création d'un nouveau conseil. Il en demeure plus une impression « administrative qu'un véritable élan de simplification.
- o A notre sens, il ne s'agit pas d'un véritable « Test PME » mais plutôt d'études d'impact. Nous souhaiterions que soit privilégiée une procédure graduée avec une étude d'impact approfondie suivie si besoin d'un véritable test PME avec une mise en situation concrète d'entreprises TPE-PME.
- o Nous pouvons regretter que les obligations ne soient pas symétriques pour les projets de loi et les propositions de loi,
- o Le « test PME » n'est pas défini. Il est simplement précisé qu'il s'agit d'une analyse de l'impact des textes sur les PME,
- o Le haut Conseil détermine juste la méthodologie de l'étude d'impact mais ne la supervise pas. Nous pouvons donc en déduire qu'elle sera gérée par les administrations concernées,
- o Il serait utile de prévoir que les organisations interprofessionnelles puissent également saisir le Conseil dans des cas bien encadrés,
- o Le test PME ne pourrait pas s'appliquer aux réglementations en vigueur, contrairement à ce qui est proposé dans le cadre de la procédure commune. Cela pourrait être un axe d'amélioration,
- o Le fait d'intégrer une alerte sur les transpositions est tout à fait positif,
- o Si le Gouvernement ne suit pas les recommandations de l'avis et qu'il ne modifie pas le texte initial, il ne doit le justifier que sur demande du Haut conseil. Il serait préférable que cette justification soit automatique.
- o À défaut de délibération dans les délais, l'avis du Haut Conseil est réputé favorable. Il faut être vigilant car ce serait un moyen de contourner la procédure,
- o Comme certains ont pu le proposer, nous pourrions aller plus loin et que le test puisse intervenir à tout moment de la procédure, mais avant le vote définitif.

Plusieurs mesures sont positives et pour certaines d'entre elles ont été reprises des propositions CPME

- o Amélioration du principe silence vaut acceptation,
- o Mesures facilitant la commande publique (certaines sont d'ailleurs déjà passées dans la loi de finances pour 2025 (Seuil de 100 000€ et variantes notamment),
- o Suppression du droit préalable d'information des salariés,
- o Prolongation tacite de la durée de vie d'une entreprise,

- Suppression de la peine d'emprisonnement pour non-déclaration au registre des bénéficiaires effectifs (Toutefois la sanction est passée de 7 500€ à 200 000€ ce qui est excessif),
- Faciliter l'essor des grands projets industriels en simplifiant les procédures. Nous pouvons nous demander s'il ne serait pas possible d'étendre ces simplifications,
- Les dispositions relatives aux commerces,

D'autres dispositions sont plus problématiques

- Article 7 sur la simplification du bulletin de paie (a été supprimé ce qui est positif car ce n'était pas une simplification pour le dirigeant d'entreprise),
- RBE, les sanctions pécuniaires sont multipliées par 26,
- L'article 16 déroge à l'obligation d'allotissement pour certains marchés publics (travaux en mer de transport ou distribution d'électricité),
- Définition des locaux à usages commerciaux (certains adhérents souhaiteraient que la définition soit plus large et ne prenne pas uniquement en compte les lieux où la clientèle est reçue de manière habituelle),
- Test PME Cf supra.

Enfin des regrets

- Suppressions d'articles :
 - Article 2 cerfas et transformer des autorisations en déclarations,
 - Article 3 sur les rescrits

Quelques points que nous avons été amenés à préciser lors des auditions

Cerfa et régimes d'autorisations et de déclarations

Concernant les Cerfa, nous devons aller de plus en plus vers des documents qui ont la possibilité d'être préremplis, (80 % des informations demandées à un citoyen ou une entreprise dans le cadre de procédures administratives sont produites ou déjà détenues par une autre administration) avec la possibilité de faire l'ensemble des démarches par numérique, tout en conservant la possibilité de joindre des personnes qui ont la possibilité d'agir véritablement sur les dossiers.

Plus de 1 800 formulaires Cerfa sont utilisés dans toute l'administration. Deux tiers des formulaires Cerfa doivent obligatoirement être imprimés et remplis à la main, puis envoyés par la poste ou scannés.

Concernant les régimes d'autorisation, nous devons aller de plus en plus vers des procédures basées sur la confiance faite aux entreprises. Plutôt que des contrôles préalables lourds avec des dossiers complexes et lorsque c'est possible, nous devons privilégier les régimes de contrôle à postériori lorsque des difficultés sont identifiées.

Deux régimes persistent :

- Autorisation : un citoyen ou une entreprise doit obtenir l'accord de l'administration : permis de construire, autorisations environnementales, etc.
- Déclaration : un citoyen ou une entreprise informe l'administration de la démarche qu'il entreprend.

Il existe au moins 2 500 procédures d'autorisation et des milliers de procédures de déclaration.

- Les délais de réponse des autorisations ne sont pas harmonisés : seules 56 % relèvent du délai de droit commun de deux mois, les délais dérogatoires pouvant aller de 15 jours à 18 mois.

A noter que la CPME propose également que l'on puisse, au niveau national, harmoniser les éléments demandés et les délais de traitement pour les différentes formalités administratives.

La CPME propose même d'aller plus loin en limitant à 3 les différents délais de réponses possibles pour toutes les démarches administratives, et ce à travers tout le territoire. (1 mois, 2 mois, 3 mois)

Exemples :

- 15 millions de déclarations d'arrêt maladie sont effectuées chaque année par les entreprises auprès de la Sécurité sociale alors que celle-ci dispose déjà des informations,
- 26 millions d'attestations d'assurance chômage sont fournies par les entreprises alors que France Travail les détient déjà,

Rescrits

L'article 3 proposait de développer le rescrit en développant les rescrits sectoriels et la « cristallisation » des normes applicables aux entreprises. Le Gouvernement aurait pu légiférer par ordonnance pour développer :

- La pré-décision, c'est-à-dire une prise de position s'inscrivant dans une procédure administrative prédéfinie et constituant une « brique » de la décision finale. Le rescrit se distingue de la pré-décision en ce qu'il « ne précède pas l'édition d'une décision ultérieure de l'administration ».
- La « cristallisation » des normes applicables, qui garantit à l'entreprise, pendant une durée déterminée, l'application des normes en vigueur à la date à laquelle elle a conçu son projet.

Le Parlement a jugé néanmoins que la méthode retenue peu respectueuse du Sénat.

Position CPME :

- Cet article répondait à un réel besoin des entreprises en leur apportant une meilleure prévisibilité juridique et en contribuant à la compétitivité de l'économie.

Pour mémoire, l'administration fiscale est historiquement engagée dans cette démarche : le rescrit fiscal s'est développé dès le 20^e siècle avant d'être généralisé à d'autres domaines par la loi ESSOC (État au service d'une société de confiance). Toutefois, des progrès restent nécessaires, notamment pour répondre aux attentes exprimées par les PME.

- En matière fiscale, les services des finances publiques ont délivré 20 000 rescrits en 2022, selon le rapport d'activité de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Ce chiffre témoigne de l'intérêt des entreprises pour ce dispositif et de son utilité.

Il est essentiel d'éviter que les incertitudes juridiques, sources de risques financiers élevés pour les entreprises, ne soient tranchées que tardivement lors d'un contrôle ou devant le juge. Dès lors qu'une entreprise fournit à l'administration une information complète, claire et pertinente, elle doit pouvoir bénéficier d'une sécurité juridique immédiate et adaptée à ses opérations.

En pratique, il existe encore des freins au développement des rescrits à savoir :

- Les délais de délivrance, notamment pour les sujets complexes, pourraient être améliorés afin de garantir une réponse rapide aux entreprises.
- Les modalités du dialogue avec l'administration mériteraient d'être optimisées. Si la dématérialisation des demandes constitue une avancée, un contact direct et identifié dans les services en charge du dossier de l'entreprise est indispensable pour assurer un suivi efficace et de proximité.

L'enjeu est donc de renforcer le champ, l'accessibilité et la rapidité du dispositif afin qu'il réponde pleinement aux besoins des entreprises.

Silence gardé par l'administration vaut accord

En 2014, à la suite d'un énième plan de simplification administrative, il a été annoncé l'édiction d'un principe consistant à dire que si l'administration est interrogée, au-delà d'un certain délai, son silence vaut accord. Mais ce principe vertueux s'est rapidement heurté à la réalité administrative et un décret (N° [2014-1292 du 23 octobre 2014](#)) a précisé les cas d'application et les exceptions à ce principe. La complexité a repris le dessus.

Les conséquences d'un silence de l'administration sont très variées : le silence de l'administration vaut acceptation pour 1 200 procédures, ou refus pour 1 300 autres. Nous pouvons nous demander quel est le principe et quelle est l'exception !!!

La CPME propose donc de systématiser l'application de ce principe dans toutes les relations administration/entreprises, en supprimant les exceptions actuelles.

Concernant les pratiques de l'administration nous n'avons pas la capacité de les quantifier, toutefois, il est fréquent que des entrepreneurs se plaignent des manœuvres dilatoires de l'administration pour prolonger les délais.

Commande publique

La commande publique doit être un levier pour nos entreprises. Or, nos dirigeants soulignent régulièrement plusieurs obstacles qui freinent l'accès des PME aux marchés publics à savoir : le manque de lisibilité des appels d'offres, la mauvaise appropriation des règles législatives en vigueur, la lourdeur administrative, les retards de paiement, la pression renforcée sur les prix en cas de négociation, la taille des marchés...

Ces difficultés limitent fortement la capacité des PME à répondre aux appels d'offres et à se positionner sur les marchés publics. Ainsi, certaines dispositions du projet de loi apportent des avancées positives, à savoir :

- l'article 4 qui rend systématique l'autorisation d'utilisation gratuite de la plateforme des achats de l'Etat (PLACE) pour les personnes morales de droit public (opérateurs de l'Etat, hôpitaux, organismes de sécurité sociale) même si elle reste facultative pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements.
- L'article 4 bis (nouveau) qui prévoit des mesures de simplification pour l'accès des entreprises à la commande publique, dont l'une d'entre elle a déjà été prévue par décret : Un décret du 28 décembre 2024 a d'ores et déjà prévu de pérenniser le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence à 100 000 euros hors taxes pour passer des marchés publics de travaux.
- Ou bien encore l'article 4 qui rend systématique l'autorisation d'utilisation gratuite de la plateforme des achats de l'Etat (PLACE) pour les personnes morales de droit public (opérateurs de l'Etat, hôpitaux, organismes de sécurité sociale). Elle est facultative pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements.

De notre point de vue, l'un des enjeux majeurs concerne le maintien du principe de l'allotissement, essentiel pour permettre aux PME de candidater directement à un ou plusieurs lots, ce qui leur serait impossible dans le cadre d'un marché global. La CPME regrette que régulièrement certains projets de loi introduisent des dérogations qui, bien que justifiables dans certains cas, réduisent les opportunités offertes aux PME.

Par ailleurs, la dématérialisation des procédures d'appel d'offres constitue une avancée pour améliorer l'accès des TPE/PME aux marchés publics. Conscient de la lourdeur administrative qui pèse sur les entreprises, le gouvernement français a expérimenté, en 2014, une démarche permettant aux entreprises de se porter candidates en ne transmettant que le numéro SIRET. Ce dispositif, pourtant porteur de gains de temps pour l'acheteur et l'entreprise n'a pas pu aboutir du fait de l'élaboration du Document Unique de Marché Européen (DUME). Ce sujet étant relancé en 2024, la CPME plaide pour la reprise de l'expérimentation, notamment à la lumière des résultats peu concluants du DUME.

[Droit d'information préalable des salariés en cas de vente d'un fonds de commerce ou de cession d'entreprise](#)

La CPME a demandé la modification de ce dispositif.

Ce mécanisme mis en place dans le cadre de la loi relative à l'économie sociale et solidaire (dite « loi Hamon ») de 2014 à l'article L23-10-1 du Code de commerce avait pour but originel d'éviter qu'une entreprise cesse son activité faute de repreneur. Or, cette mesure impose, en réalité, au chef d'entreprise qui souhaite céder son entreprise, de proposer à ses salariés de reprendre sa société, quand bien même il aurait déjà un repreneur.

C'est pourquoi, conformément à l'esprit du rédacteur, la CPME a toujours proposé que soit ajouté, dans les conditions d'exemptions, le fait que le dirigeant ait déjà trouvé un repreneur.

Concernant l'impact de ce dispositif nous pouvons évoquer les éléments suivants :

- Dans les TPE-PME, où la notion d'homme clé est réellement importante, l'information selon laquelle ce dernier quitte la tête de son entreprise peut être, dans certains cas, de nature à la déstabiliser.
- A partir du moment où on sait qu'une entreprise est à transmettre, les concurrents ont une opportunité de l'affaiblir,
- Un chef qui aura déjà anticipé sa cession et trouvé un repreneur devra proposer à ses salariés de lui faire une offre de reprise qui a de grande chance d'être refusée. Au final, une reprise qui aurait pu se faire sans conflit risque d'être entourée, du fait de cette procédure, de grandes tensions.

[Simplifier la présentation des bulletins de paie ?](#)

La manière de simplifier le bulletin de paie ne nous convenait pas car la simplification était uniquement pour le salarié et nullement pour le chef d'entreprise.

Ce dernier devait continuer à réaliser les mêmes calculs mais ne les produire qu'à la demande des salariés. Ce qui n'avait que peu d'intérêt voire était plus coûteux et complexe pour les entreprises.

Dépénalisation du droit des affaires.

La CPME avait identifié plusieurs dispositifs qui pouvaient entraîner un emprisonnement du dirigeant sur lesquelles il serait possible de revenir eu égard à la disproportion entre la faute et la sanction. Quelques exemples :

- Ne pas soumettre à l'approbation de l'assemblée générale ordinaire les comptes annuels et le rapport de gestion (emprisonnement de six mois et d'une amende de 9 000 euros),
- Donner ou confirmer des indications inexacts dans les rapports présentés à l'assemblée générale appelée à décider de la suppression du droit préférentiel de souscription des actionnaires (emprisonnement de deux ans et d'une amende de 18 000 euros),
- Fait, pour tout dirigeant d'une personne morale ou entité tenue d'avoir un commissaire aux comptes, de ne pas en provoquer la désignation (emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros),
- Fait pour les dirigeants d'une personne morale ou entité tenue de faire certifier ses informations en matière de durabilité, de ne pas provoquer la désignation d'un organisme tiers indépendant inscrit (emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros),
- L'absence de remise du formulaire type de rétractation ou la fourniture d'un formulaire non conforme sont punies d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 150 000 euros,
- Le fait, y compris par négligence, de procéder ou de faire procéder à des traitements de données à caractère personnel sans qu'aient été respectées les formalités préalables à leur mise en œuvre prévues par la loi est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende,
- etc