



...la proposition de loi

## RENDANT OBLIGATOIRES LES « TESTS PME » ET CRÉANT UN DISPOSITIF « IMPACT ENTREPRISES »

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.

### 1. 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 normatives<sup>1</sup> 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 2013<sup>2</sup>. Le **Conseil de la simplification pour les entreprises** n'a en revanche existé que pendant trois années, de janvier 2014 à juin 2017.

<sup>1</sup> 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.

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

## 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

En France, si la plupart des **études d'impact**<sup>1</sup> 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 Elisabeth Borne, alors Première ministre, en **novembre 2023**<sup>2</sup>, ni le « test PME », ni un organisme pérenne chargé de la simplification des normes pour les entreprises n'ont encore vu le jour.

## 2. 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.

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

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

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

### 3. 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 comporterait 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.  
Ce texte sera examiné par le Sénat en séance publique le 19 mars 2024.**

#### **POUR EN SAVOIR +**

- **Rapport de cinq parlementaires rendu aux ministres Bruno Le Maire et Olivia Grégoire le 15 février 2024, 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises**
- **Rapport d'information n° 743 (2022-2023) du 15 juin 2023 sur la simplification des règles et normes applicables aux entreprises, fait au nom de la délégation aux entreprises par Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Pierre Moga et Olivier Rietmann**



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur

(Les Républicains)  
du Rhône



**Elsa Schalck**

Rapporteure

Sénatrice

(Les Républicains)  
du Bas-Rhin

[Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)

