

SIMPLIFICATION NORMATIVE

Un levier de croissance et de
compétitivité pour l'économie
française



COMPÉTIVITÉ

L'accumulation des normes
nuît à la compétitivité des
entreprises en France et
en Europe



BENCHMARK

Passer d'une simplification
conjoncturelle à une
simplification systémique :
les réussites européennes



RECOMMANDATIONS

La simplicité, un moteur de
croissance multisectorielle

POSITION PAPER



JUIN 2025

AMCHAMFRANCE.ORG

Simplification normative : Un levier de croissance et de compétitivité



« Montagne normative, inflation législative, surtransposition » : ces expressions, devenues familières dans le débat public, traduisent du mal profond auquel les acteurs économiques sont confrontés au quotidien. Ce phénomène n'est pas sans rappeler le **mythe du tonneau des Danaïdes**, symbole d'une œuvre éternellement inachevée où chaque nouvelle législation s'empile sur les précédentes.

En France, malgré plusieurs tentatives de simplification¹, **le stock de normes continue de croître**. La complexité du droit est corroborée par des chiffres édifiants : de 2003 à 2023, plus de 1 000 lois ont été promulguées, soit une moyenne de 50 lois par an. Or les mesures de simplification restent trop souvent insuffisamment appliquées, fragmentées ou sans effet mesurable dans la durée.

Dès 2001, le haut fonctionnaire français Renaud Denoix de Saint-Marc déplorait une « **gesticulation législative** », dictée par des réponses politiques éphémères au détriment d'une vision cohérente et structurée. Cette complexité est également accentuée par la **multiplication des institutions productrices de droit**, qu'elles soient européennes, territoriales ou émanant d'autorités administratives indépendantes.

Le projet de loi de simplification de la vie économique, adopté par l'Assemblée nationale le 17 juin, illustre à lui seul les défis structurels auxquels nous sommes confrontés : malgré ses ambitions, il a été alourdi par l'adoption de **321 amendements**, reflétant l'absence de consensus au sein du Parlement. Lors de la commission mixte paritaire qui se tiendra entre le 15 septembre et le 15 octobre prochain, les parlementaires tenteront de remédier au maquis réglementaire français que Laurent Marcangeli, ministre de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification, décrit comme une « absurdité bureaucratique kafkaïenne ».

Aussi, l'AmCham rappelle l'importance de poursuivre les efforts de simplification à long terme tant par la voie législative que dans le domaine réglementaire, et formule ses recommandations en faveur **d'un cadre normatif lisible et stable**. Face aux nouveaux défis géopolitiques et aux mutations de l'économie mondiale, il est plus que jamais nécessaire de lever certains obstacles réglementaires qui freinent la compétitivité des entreprises afin de renforcer l'attractivité de la France comme destination d'investissement.



1. Une régulation pléthorique qui entrave l'action des entreprises

Depuis 2002, selon un rapport du Sénat publié en 2023, **le code de l'environnement a crû de 653 %**, contre 364 % et 311 % pour les codes du commerce et de la consommation. Le nombre d'articles de loi (93 959) a, quant à lui, augmenté de 76 % et le nombre d'articles réglementaires (253 118) de 56 %.² De fait, **le coût de la charge administrative pesant sur les entreprises françaises est estimé par l'iFRAP** (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques) **à 60 Mds€ par an, soit environ 3% du PIB.**³

Une consultation publique organisée par le Sénat en avril 2023⁴ révèle, sans surprise, que 84 % des entreprises estiment que les réglementations en vigueur ne sont «**pas faciles à comprendre**», qu'elles ne disposent pas d'**informations suffisantes** et que 70 % d'entre elles rencontrent des difficultés liées à un **calendrier de mise en œuvre souvent jugé trop court**. Ce même rapport⁵ met également en lumière **l'instabilité des règles fiscales et sociales**, avec en moyenne 50 modifications du code du travail par an.

Dès 2021, la Banque de France soulignait l'impact négatif de certaines régulations sur la capacité des entreprises à innover⁶. Par exemple, par crainte de franchir le seuil des 50 salariés et de déclencher de nouvelles obligations, certaines entreprises limitent leurs investissements en R&D, entraînant une perte estimée de 5 % de leur capacité à innover.

L'origine de cette réglementation excessive provient autant des multiples instances de décisions nationales que du **flux normatif européen**, flux fréquemment **amplifié voire complexifié par ces mêmes instances nationales**. Également consciente du problème, la **Commission européenne a engagé un chantier de simplification**, notamment à travers le **paquet Omnibus**, qui vise à alléger les obligations en matière de durabilité et de reporting pour les entreprises.

2. Une tendance nationale à la surtransposition des normes européennes qui freine la compétitivité des entreprises

Entre 2019 et 2024, l'Union européenne a adopté environ 13 000 textes législatifs, tandis que le Congrès américain votait environ 3 500 lois et 2 000 résolutions de portée normative.⁷

Le seul paquet législatif européen «Fit For 55» comportait d'ailleurs plus de 14 000 pages de texte. La Fondation iFRAP estime que **le coût annuel des normes d'origine européenne est d'environ 120 Mds€ en 2022, dont 20 Mds€ en France.**⁸

En France, entre 2017 et 2018, une mission⁹ conduite notamment par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales, a réalisé un inventaire des cas de surtransposition. Sur les 1 400 textes examinés, près de 10% comportaient au moins une mesure de surtransposition ayant un impact négatif sur la compétitivité des entreprises.

Le rapport du Comité d'action publique de 2022¹⁰ a également mis en évidence que **près d'une directive européenne sur quatre est surtransposée en droit français**, entraînant de fait des contraintes supplémentaires pour les entreprises ayant des activités en France et les plaçant en situation de désavantage concurrentiel par rapport à leurs homologues européennes.

Dans un rapport d'information publié par le Sénat en 2018¹¹, une trentaine d'entreprises et de fédérations professionnelles avaient été consultées afin d'identifier les secteurs les plus touchés : l'industrie pharmaceutique arrivait «en tête», suivie des secteurs financiers, assurantiels et environnementaux. D'autres domaines, tels que l'industrie, l'agroalimentaire, les services, la santé et la sécurité au travail étaient, de même, particulièrement impactés.

Le rapport recense différents types de **préjudices causés par les surtranspositions** : 44 ont entraîné des **surcoûts**, 30 des **charges administratives**, 9 des **contraintes commerciales** et 5 des problèmes liés à l'**intelligence économique**.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, cet impératif de simplification est pris à bras le corps dans de nombreux pays européens adoptant, à l'instar de la France, des mesures fortes en la matière.

1. Le testing PME aux Pays-Bas et en Suisse

Entre 2012 et 2017, les **Pays-Bas** ont réduit la pression réglementaire de **2,5 Mds€** sur leurs entreprises en adoptant une **politique rigoureuse de simplification des normes**. Chaque nouveau gouvernement est ainsi tenu de soumettre un programme avec des objectifs chiffrés pour réduire la charge administrative. Une autorité indépendante, le *Comité consultatif*, est chargé d'évaluer l'impact des lois à travers des «**tests-PME**», **réalisés en concertation avec les fédérations professionnelles**.

Entre 60 % et 70 % des recommandations de l'ATR, l'Autorité consultative pour le contrôle de la pression normative¹² (en néerlandais : *Adviescollege toetsing regeldruk*) sont adoptées par l'exécutif, qui publie annuellement un rapport résumant les observations des entreprises sur les difficultés rencontrées dans l'application des lois.¹³

La **Suisse** met également en place une approche proactive ciblant le même objectif. Depuis 1999, tout projet de loi affectant plus de 10 000 entreprises doit évaluer son impact sur les PME à travers un «test PME».¹⁴ Le *Forum PME*, une commission extraparlamentaire, soutient ce processus en identifiant les allègements réglementaires adéquats, avec plus de 70 % de ses recommandations conduisant à des économies importantes pour les entreprises.

En 2023, poursuivant dans la voie de la simplification normative, la Suisse a lancé le projet de loi «LACRE» (loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises), introduisant notamment une obligation pour l'administration de mener systématiquement une évaluation de l'impact économique des nouvelles mesures législatives ou réglementaires sur les PME, avant leur mise en œuvre. La LACRE a ainsi structuré cette démarche et a permis d'identifier plus précisément les charges pesant sur les PME pour alléger les contraintes qui entravaient leur activité.

Ce type d'initiative s'articule bien avec celle lancée Outre-Rhin sous le nom d'indice agrégé du coût des normes et qui partage le même objectif de **sobriété normative**.

2. L'indice du cout agrégé des normes en Allemagne

En Allemagne, selon une étude de l'IFO¹⁵ publiée en novembre 2024, l'excès de bureaucratie **coûte à l'économie jusqu'à 146 Mds€** en perte de productions économiques par an.¹⁶

Pour quantifier et surveiller l'impact des obligations administratives sur les entreprises, l'Allemagne a mis en place **un indice des coûts de la bureaucratie**, le *Bürokratiekostenindex* (BKI). Cet outil mesure le poids des formalités administratives et permet d'évaluer les effets des plans de réduction de la bureaucratie sur l'économie. Grâce au BKI, les décideurs disposent d'**une base objective pour identifier les domaines nécessitant des simplifications et suivre les progrès réalisés** dans la diminution des charges administrative. Au 1er janvier 2012, les coûts administratifs des entreprises ont été définis comme la référence initiale de l'indice, fixée à 100. À la fin de l'année 2018, le BKI est descendu à 99,49 points, puis l'an dernier, a atteint un record avec un score de 94,52 points au mois de mai.¹⁷

Outre-Rhin, les études d'impact législatives sont également évaluées par des **organismes indépendants** pour garantir une analyse objective des conséquences potentielles des nouvelles réglementations sur les entreprises.

L'apport de l'enseignement livré par ces politiques de simplification menées à l'étranger permet à l'AmCham d'identifier des pistes de solutions et d'exprimer ses recommandations pour mener les simplifications indispensables à l'amélioration de la compétitivité de la France et de ses acteurs économiques.



Face à la prolifération normative et à ses effets néfastes sur l'économie, l'AmCham France propose **6 recommandations d'ordre général**, ainsi que **15 recommandations à portées spécifiques ou sectorielles**.

Recommandations générales

1. Mettre en place un plan pluriannuel de simplification comprenant des objectifs chiffrés et se traduisant par **une loi annuelle de simplification**, sur le modèle des lois de programmation des finances publiques. De la même manière qu'il existe un processus permanent de création normative, il est essentiel d'instaurer un mécanisme de « déconstruction normative », afin de rétablir un équilibre tenable pour les entreprises.

2. Étendre l'obligation de fournir une étude d'impact à l'ensemble des propositions de loi, à l'instar des projets de loi, afin de garantir une évaluation systématique **des conséquences économiques, sociales et environnementales** sur les entreprises. En particulier, toute décision de surtransposition d'une directive européenne devrait faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire intégrée à cette étude.

3. Créer un crédit d'impôt sur les sociétés afin de compenser les coûts de mise en conformité réglementaire supportés par les entreprises, en particulier dans les secteurs les plus exposés aux nouvelles obligations.

4. Faire du CNEN (Conseil National d'Évaluation des Normes) une autorité administrative indépendante et lui confier de nouvelles missions, notamment :

- construire **un indice annuel du fardeau normatif**, sur le modèle du *BKI* allemand ;
- **généraliser l'emploi des "tests PME"** pour toutes les études d'impact des projets et propositions de loi affectant la vie des entreprises ;
- instaurer **une obligation légale d'avis conforme du CNEN** sur les études d'impact des projets de loi portant sur la vie des entreprises.

5. Plafonner les délais de réponse de l'administration pour les autorisations environnementales et d'urbanisme :

- à **6 mois** pour les autorisations environnementales ;
- à **2 mois** pour les autorisations d'urbanisme ;
- appliquer la règle du **"silence vaut acceptation"** au-delà de ces délais.

6. Autres propositions :

- systématiser le principe du **«dites le nous une fois»**, en imposant aux administrations de partager entre elles les informations déjà fournies par une entreprise, afin d'éviter les demandes redondantes ;
- permettre aux **filiales détenues à 100 % de joindre leur annexe comptable à celle de leur maison-mère**, si celle-ci est établie en France ;
- **clarifier les délais dits «raisonnables»** dans les textes réglementaires (par exemple : fixer un délai spécifique pour notifier une modification d'un élément essentiel du contrat de travail) ;
- **fusionner les déclarations à déposer au titre des différentes taxes immobilières** (bureaux, locaux commerciaux, stockage, stationnement...);
- développer de manière systématique des **versions en anglais** des principaux documents et démarches administratives afin de faciliter l'implantation et l'activité des entreprises étrangères en France.



Recommandations à portée spécifique / sectorielle

Industrie Pharmaceutique

1. Nouveaux vaccins : simplifier les étapes d'évaluation et réduire les délais d'autorisation

L'évaluation des nouveaux médicaments par la *Haute Autorité de Santé* repose aujourd'hui sur 2 étapes clés : la recommandation de la *Commission technique des vaccinations* suivie de l'avis de la *Commission de la transparence*. Ces étapes scientifiques, indispensables à la commercialisation des vaccins en France, connaissent des délais d'évaluation particulièrement longs, freinant ainsi l'accès à certains vaccins.

A titre d'exemple, le vaccin *PCV20 pédiatrique* est déjà disponible dans de nombreux pays, mais pas encore en France. Pour sa version adulte, plus de 750 jours se sont écoulés entre l'autorisation de mise sur le marché (AMM) et la publication du prix.

2. Supprimer la déclaration des honoraires, dite DAS 2

Cette déclaration fiscale, obligatoire au-delà de 2 400 € par bénéficiaire, devait être supprimée dans le cadre du « choc de simplification Valls 2 » (2016), mais à ce stade, seul le seuil a été relevé. Cette mesure demeure lourde et complexe pour les entreprises, notamment dans l'industrie pharmaceutique, sans véritable gain public en matière de contrôle fiscal.

3. Harmoniser les critères RSE et leur pondération dans les procédures d'appels d'offres hospitaliers

Depuis que la *Loi Climat et Résilience* a supprimé la possibilité de retenir les offres uniquement sur le critère du prix pour les médicaments, les acheteurs publics doivent intégrer des critères RSE qui varient souvent d'un établissement à l'autre, ce qui engendre une surcharge de travail pour les entreprises pharmaceutiques. Simplifier et harmoniser ces critères, ainsi que leur pondération entre les différents hôpitaux et agences d'achat public, est nécessaire pour alléger cette charge.

Industrie Chimique

1. Annuler la surtransposition de la directive sur la performance énergétique des bâtiments

Cette surtransposition oblige à installer d'ici le 1er juillet 2028 des panneaux solaires sur les bâtiments non résidentiels existants de plus de 250m². Cette contrainte, que le droit européen n'impose que pour les bâtiments neufs, pèse aujourd'hui lourdement sur les entreprises industrielles en détournant des ressources clés de projets de décarbonation plus efficaces et impacte négativement leur compétitivité.

2. Supprimer la pénalisation de la non-désignation du vérificateur de durabilité dans le cadre de la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)

Dans la continuité de la directive CSRD, l'article L.822-40 du code de commerce prévoit une pénalisation en cas de non-désignation du vérificateur de durabilité ou d'obstacle à ses missions. Or, cette directive vise avant tout à renforcer la transparence des entreprises via un *reporting* extra-financier et non à instaurer un régime de sanctions. Pour en préserver l'esprit et favoriser une appropriation progressive par les entreprises, il est essentiel d'assurer une mise en œuvre proportionnée de ses obligations, excluant des sanctions pénales inadaptées.

3. Rallonger la durée de validité de l'enregistrement des formations certifiantes au Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP)

La procédure actuelle est d'une lourdeur disproportionnée : une quinzaine de documents à fournir, une note explicative de 19 pages et des délais d'instruction de près de 7 mois, pour une validité limitée à 2 ans, ce qui décourage les acteurs de la formation et pénalise l'adaptation rapide des compétences aux besoins de l'économie. L'AmCham propose de porter cette durée de validité à 5 ans, afin de rationaliser le processus et encourager le développement de l'offre de formations certifiantes.



Secteur des Transports

1. Mettre en œuvre un portail numérique pour le règlement des contraventions

Créer une plateforme dédiée permettant aux entreprises disposant de grandes flottes automobiles (plus de 500 cartes grises) de centraliser et de régler plus facilement les amendes liées à leurs véhicules. Ce portail simplifierait les démarches administratives, réduirait les délais de traitement et améliorerait la gestion des contraventions pour les grandes sociétés.

2. Dématérialiser la vignette Crit'Air et supprimer progressivement sa version papier

Accélérer la transition vers une version 100 % numérique de la vignette Crit'Air, afin de faciliter sa gestion et son intégration dans les systèmes d'information des collectivités et des entreprises, tout en réduisant les coûts administratifs liés à son impression et à son envoi.

Recommandations relatives aux implantations & extensions de sites

1. Réduire les délais d'instruction et de recours en Urbanisme et Environnement

Les délais moyens d'instruction des permis (9 à 17 mois) et de recours en contentieux environnementaux restent supérieurs à ceux de nos principaux partenaires européens. Ces durées ne prennent pas en compte les délais «cachés» liés à la superposition des procédures administratives, d'autant qu'un permis est souvent révisé en cours de projet pour ajustements techniques ou changement de preneur.

2. Limiter les recours juridictionnels abusifs en instaurant une procédure d'admission préalable

En 2021, 13 820 recours ont été enregistrés devant les tribunaux administratifs français, contre seulement 238 au Royaume-Uni et 27 en Allemagne. L'ouverture excessive des recours en urbanisme et environnement génère une insécurité juridique majeure, avec des procédures pouvant durer jusqu'à 5 ou 6 ans, ce qui dissuade les investisseurs.

Permettre au juge administratif d'écarter rapidement les recours manifestement infondés afin de se concentrer sur ceux présentant des moyens sérieux permettrait de limiter significativement le nombre de recours dits "dilatoires", de désengorger les tribunaux et de rassurer les investisseurs potentiels.

3. Stimuler les investissements étrangers stratégiques à travers une "golden licence"

Accorder une «Golden licence» garantissant l'obtention d'un permis définitif, purgé de tout recours, dans un délai maximal d'1 an.

4. Introduire une exemption ZAN pour l'extension des sites industriels

Exempter les surfaces dédiées à l'agrandissement des implantations industrielles existantes de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN).

5. Créer une base nationale de compensation écologique de l'objectif ZAN

Publier une liste nationale des terrains compensatoires avec leurs caractéristiques techniques et écologiques, afin de faciliter la renaturation des sols et offrir une meilleure visibilité et sécurité juridique aux porteurs de projets.

- [1] Depuis les lois adoptées au début des années 2000, jusqu'à loi PACTE de 2019, en passant par le « choc de simplification » de 2013 ou encore la circulaire de juillet 2017 instaurant le principe du « One In, Two Out ».
- [2] Gilbert-Luc DEVINAZ, Jean-Pierre MOGA et Olivier RIETMANN, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, Rapport d'information sénatorial n° 743 », 15 juin 2023.
- [3] Fondation IFRAP, « 100 milliards : l'énorme charge administrative qui pèse sur la France », Société Civile, n°236, juillet 2022.
- [4] & [5] Gilbert-Luc DEVINAZ, Jean-Pierre MOGA et Olivier RIETMANN, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, op.cit.
- [6] Philippe Aghion, Antonin Bergeaud et John Van Reenen, «The Impact of Regulation on Innovation», Document de Travail n° 804, Banque de France, Janvier 2021.
- [7] Jean-François RAPIN, Didier MARIE, Catherine MORIN-DESAILLY, *Dérive normative de l'Union européenne*, Rapport d'information n° 190, Sénat, 4 décembre 2024.
- [8] Manon Meistermann et Samuel-Frédéric Servière, «Poids des normes européennes : le chiffrage de la Fondation IFRAP», 9 avr. 2024 (<https://www.ifrap.org/europe-et-international/poids-des-normes-europeennes-le-chiffrage-de-la-fondation-ifrap>, consulté le 20/05/2025).
- [9] Pierre Januel, « Pour le gouvernement, il n'y a pas de problème de sur-transposition - Administratif | Dalloz Actualité », ActuEL Direction juridique, 14 mars 2022.
- [10] Véronique BEDAGUE-HAMILIUS, Ross Mckiness, Frédéric MION, *Service public : se réinventer pour mieux servir : nos 22 propositions pour changer de modèle*, Comité Action Publique 2022 , Juin 2018.
- [11] René DANESI, *La surtransposition du droit européen en droit français : un frein pour la compétitivité des entreprises*, Rapport d'information n° 614, Sénat, 28 juin 2018.
- [12] L'ATR évalue l'impact des nouvelles réglementations avant leur adoption et formule des recommandations, tandis que le Comité consultatif teste l'impact des lois existantes sur les PME en collaboration avec les fédérations professionnelles.
- [13] Gilbert-Luc DEVINAZ, Jean-Pierre MOGA et Olivier RIETMANN, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, op.cit.
- [14] Ibid.
- [15] *Information und Forschung*, Institut de recherche économique de l'université de Munich.
- [16] Fiche pays : Allemagne, Coface for Trade, sans date de publication bien que mis à jour fréquemment (<https://www.coface.com/fr/actualites-economie-conseils-d-experts/tableau-de-bord-des-risques-economiques/fiches-risques-pays/allemande>, consulté le 25 février 2025).
- [17] Indice des coûts de la bureaucratie en Allemagne, *Statistisches Bundesamt* (Office fédéral de la statistique), Mai 2024 (consulté le 25 février 2025).