
Normes européennes : soigner le mal français

NOTE D'ACTION - JUIN 2026




Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ACTION - Juin 2026

Normes européennes : soigner le mal français



Les notes d'action de l'Institut Montaigne identifient un enjeu spécifique et formulent des recommandations opérationnelles à destination des décideurs publics et privés.



Note d'éclairage

Se situer et rendre intelligible notre environnement

Note d'enjeux

Poser des constats et identifier des problématiques

Note d'action

Formuler des recommandations opérationnelles

Opération spéciale

Sonder, chiffrer, expérimenter

Rapport

Analyser et proposer collégalement des solutions de long terme

Les normes européennes sont devenues un sujet politique. Elles se multiplient à l'envi – corpus intrusif et tâtilon qui, dans un monde ouvert, pénalise la compétitivité et dissuade l'investissement. Lorsque nous avons interrogé les entreprises françaises sur ce point, premières victimes accommodantes des réglementations européennes, nous avons trouvé une réalité contrastée. Car les normes, par essence, ont pour mission de clarifier les pratiques et de protéger les parties prenantes. Pour cette raison, les entreprises ne demandent pas de dérégulation généralisée. Si elles contestent cette abondance de normes, c'est à la fois parce qu'elles se contredisent entre elles et que, transposées dans le droit français, elles deviennent indûment restrictives et coûteuses. La mieux-disance de notre pays nous défavorise non seulement face à la concurrence mondiale mais également face à nos voisins européens. Ce n'est donc pas le moindre des paradoxes français que de nous plaindre de normes que nous avons nous-mêmes rendues plus contraignantes.

Pourquoi un tel excès de zèle ? Nous privilégions le consommateur sur le producteur, nous choisissons la précaution au détriment de l'action, nous faisons de la complexité le marqueur de notre diligence.

Cette note milite donc en faveur d'un rétablissement de la valeur ajoutée de la norme – non pour s'en débarrasser car nous en avons besoin dans un monde qui se crispe – mais pour revenir à l'esprit de notre droit tel que JEM Portalis l'énonçait : « L'office de la loi est de fixer par de grandes vues les maximes générales du droit [...], non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière ». Il nous faut certes un cadre mais aussi une intelligence de son application et cela passe par la prise en compte de la compétitivité dans notre processus normatif, c'est-à-dire par une analyse coûts-bénéfices de chaque disposition et une analyse comparée de ce qui se fait ailleurs. Car si 30 années de politiques de simplification n'ont porté que de maigres fruits, c'est bien parce que ces analyses ne sont pas faites et que les idéologies l'emportent sur le réel. Le METI estime même que les contraintes réglementaires françaises ont coûté quelque 28 milliards d'euros à nos entreprises de taille intermédiaire ! Si nous ne voulons pas mourir vertueux, il faut urgemment faire de nos normes des armes de compétitivité et de sécurité, non des vecteurs d'auto-sabotage. Cette étude nous y invite.

La simplification est un travail quotidien. Elle ne relève ni d'un grand soir réglementaire ni d'une promesse de circonstance. Elle suppose une méthode exigeante, destinée à produire des normes efficaces, lisibles et aussi légères que possible pour la société. Une méthode à laquelle doivent désormais s'astreindre l'ensemble des acteurs de notre production normative.

Marie-Pierre de Bailliencourt,
Directrice générale de l'Institut Montaigne

Méthodologie

1. Définition

Les normes, ou réglementations, désignent les règles émanant d'une source de droit. Elles recouvrent une grande diversité de sources, de thématiques et de modalités d'application, mais ont en commun leur caractère obligatoire pour l'ensemble des acteurs, en particulier les acteurs économiques.

La notion de norme fait souvent débat, et peut avoir plusieurs significations. Dans cette note, le terme renvoie exclusivement aux obligations juridiques, c'est-à-dire une règle à laquelle il est obligatoire de se conformer dans un système juridique donné. Cette définition comprend ainsi les lois, décrets, règles et réglementations. Elle n'inclut donc pas les standards techniques (aussi appelées normes techniques), qui sont volontaires et élaborés par les acteurs économiques. Il arrive fréquemment que des normes renvoient à ces derniers, mais ils demeurent distincts des normes juridiques au sens strict.

Les normes s'inscrivent par ailleurs dans une hiérarchie juridique, déterminée par l'autorité des textes dont elles procèdent. Leur champ est très large, allant de principes fondamentaux (droits et libertés) à des prescriptions très opérationnelles (exigences techniques, règles sectorielles, voire procédures administratives). Elles poursuivent des objectifs variés, le plus souvent d'intérêt général (protection des personnes, bon fonctionnement des marchés, sécurité, environnement, etc.), et reposent sur des modalités d'application elles-mêmes diversifiées (agrément, autorisation, déclaration, régime libre avec sanction en cas de manquement).

2. Périmètre

Cette note se concentre sur l'impact des normes émanant de l'UE, aussi appelées normes européennes, sur les secteurs économiques français fortement exposés à la concurrence internationale, en particulier donc des activités industrielles. Du fait de ses spécificités physiques, réglementaires et politiques, et par souci de lisibilité, **l'agriculture n'est pas couverte par cette étude**. Ce secteur, extrêmement régulé et hautement singulier, demanderait une étude à part entière.

Peu de sujets font actuellement l'objet d'un consensus aussi large sur le continent européen que le trop-plein normatif. De Mario Draghi dans son rapport éponyme à la responsable de production d'une PME en Dordogne, tous conviennent que le poids des normes asphyxie l'Europe et affecte indûment notre compétitivité¹. Pourtant, depuis plus de trente ans, la simplification normative s'affiche comme une priorité de tous les gouvernants, à Paris comme à Bruxelles, sans que rien ne vienne alléger durablement le poids des normes sur notre économie. Dernièrement, **l'UE a entamé en 2024 un nouveau cycle de simplification** destiné à ménager sa compétitivité, tandis que la France en a fait de même en 2023 avec plus ou moins de succès. **Une analyse de ces politiques est détaillée en annexe de cette note.**

Afin de contribuer concrètement à la réflexion en matière de simplification des normes européennes en France, nous avons interrogé les entreprises sur leur rapport à ces normes, sur celles qu'elles considéraient néfastes et celles auxquelles elles étaient attachées au titre de leur compétitivité. Nous avons par ailleurs voulu comprendre comment l'élaboration de ces normes, leur transposition en droit français et leur

¹ « On a tous le sentiment que c'est un peu trop » (Sandra Dufour, 24:40), dans LCP. (2025, 26 novembre). Poids des normes, un mal français (Vidéo), YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=iD8QNEw8RKS>.

mise en œuvre affectent notre compétitivité, et ce qu'il conviendrait de faire pour inscrire la dynamique normative – voire sa régression – dans une logique vertueuse.

Trois enseignements se dégagent de nos échanges avec les entreprises, les acteurs de la norme (exécutif, législateurs, organes de mise en œuvre nationaux et européens) et des experts :

- 1. D'abord, les entreprises ne demandent pas une dérégulation générale**, simplement des règles plus cohérentes, plus stables et mieux proportionnées (i.e. garantissant une bonne proportion entre les bénéfices engendrés et les coûts supportés par les entreprises et les citoyens).
- 2. Ensuite, l'Union européenne a un rôle important mais non prépondérant dans notre corpus normatif.** Sa mise en cause masque une responsabilité nationale centrale, à la fois dans l'excès de zèle normatif², les pratiques administratives et le rôle moteur joué dans l'élaboration des textes européens les plus critiqués. La surtransposition au sens strict ne joue qu'un rôle assez marginal dans cette lourdeur normative spécifiquement française.
- 3. Enfin, depuis trente ans, les politiques de simplification ont échoué**, à la fois neutralisées par une production continue de normes – qui a accru la complexité et brouillé la cohérence d'ensemble – et **faute de véritable méthode, inscrite dans la durée.**

² La « mieux-disance » française renvoie à une posture plus structurelle : une préférence pour des standards élevés de protection (environnementaux, sociaux ou sanitaires), une culture legaliste, un État centralisé peu agile face aux spécificités locales et une volonté de les promouvoir au niveau européen. Si cette dernière peut constituer un levier d'influence et de différenciation, elle se traduit aussi, dans la pratique, par des cadres plus prescriptifs, plus détaillés et moins flexibles. Elle s'accompagne souvent aussi d'un zèle dans la mise en œuvre : au-delà même des exigences initiales, les règles sont précisées, étendues ou appliquées de manière plus stricte. Cette combinaison – ambition normative élevée et surapplication – tend à alourdir la charge normative.

1. NOS ENTREPRISES PLAIDENT POUR LA SIMPLIFICATION, PAS LA DÉRÉGULATION

L'Institut Montaigne a consulté plus d'une centaine d'entreprises et d'experts sur les normes européennes, en analysant leur cycle de vie – de leur production à leur application – et en examinant les facteurs pénalisants ou favorables pour la compétitivité. Il leur a été demandé d'identifier les trois normes européennes les plus favorables à leur compétitivité, les trois freinant le plus leur activité, ainsi que celles dont la transposition en droit français apparaît excessive et préjudiciable.

Sur près de 300 retours, portant sur plus de 140 réglementations, il en ressort que :

- **28 % sont jugées bénéfiques ;**
- **72 % sont perçues comme des freins opérationnels en l'état ;**
- **Si des normes à améliorer émergent, aucun consensus n'existe sur les normes à supprimer.** Ce qui est une contrainte pour certains devient un intérêt à préserver pour d'autres : soit en raison d'investissements déjà consentis, soit parce que la norme s'aligne avec leur positionnement (gamme, identité, fournisseurs). En outre, aucun sondé ne demande de suppression de la norme incriminée, tandis que son amélioration est fréquemment invoquée.
- Les 9 réglementations ou politiques suivantes concentrent la majorité des commentaires, aussi bien positifs que négatifs : la CSRD, le CS3D, le SFDR, l'Artificial Intelligence Act, le GDPR, le Clean Industrial Deal, le Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), REACH, et NIS³.

³ Il s'agit des normes les plus citées par les entreprises interrogées.

Commentaires concernant les normes à améliorer

Normes (directive et règlement)	Commentaires
<i>Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)</i>	La directive est louable, mais la mise en œuvre est trop complexe (volume de données, coûts d'audit) et mène à de la surtransposition en France. Des incohérences et des chevauchements existent.
<i>Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CS3D)</i>	Bénéfique pour harmoniser le devoir de diligence, mais le champ d'application est très strict et complexe, avec des redondances (i.e. peu de clarté).
<i>Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR)</i>	Jugée utile pour la transparence de la finance durable, mais sa mise en œuvre est particulièrement lourde et parfois trop granulaire, en lien avec la Taxonomie, au détriment de l'agilité des marchés.
<i>Artificial Intelligence Act (AI Act)</i>	Bénéfique pour la standardisation et l'innovation, mais la mise en œuvre à court terme est un défi pour les systèmes classés à haut risque. Des mesures dans le Code de pratique vont au-delà de l'Act.
<i>General Data Protection Regulation (GDPR)</i>	Bénéfique car renforce la confiance des consommateurs et harmonise les règles, mais il est perçu comme excessif par rapport à la réalité des PME et est sujet à surtransposition.
<i>Clean Industrial Deal (CID)</i>	Cadre global en faveur de la compétitivité et de la décarbonation, jugé bénéfique dans sa finalité.
<i>Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)</i>	Encourage l'action climatique mondiale mais exigeant. De plus, des contradictions existent entre différents textes sur la définition des calculs/seuils d'intensité carbone : entre <i>Radio Equipment Directive (RED)</i> , <i>EU Emission Trading System (ETS)</i> /CBAM, taxonomie, programmes de subvention (IPCEI, etc.).
<i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)</i>	Pionnier et structurant mais des restrictions non adaptées aux réalités du secteur. Des redondances existent entre le Règlement européen 2023/1542 relatif aux batteries et la CS3D qui alourdissent inutilement la charge administrative et juridique pour les entreprises du secteur.
<i>Network and Information Security Directive 2 (NIS2)</i>	Le but d'harmonisation est menacé par l'ajout de règles nationales. Des exigences de <i>reporting</i> incohérentes (avec celles de cybersécurité).

De cette analyse résultent 3 constats :

- 1. Si les entreprises dénoncent une perte de compétitivité liée au poids des normes, aucune ne plaide pour la dérégulation.**
Toutes, au contraire, soulignent la nécessité d'avoir des normes, à la fois comme outils de protection et comme leviers de compétitivité pour des produits européens positionnés sur le haut de gamme à l'échelle mondiale.
- 2. En revanche, tous les interrogés dénoncent la menace que le poids des obligations afférentes à nos normes – la charge normative – fait peser sur la compétitivité du pays et du continent.**
- 3. Outre son décalage croissant avec celle de nos principaux concurrents, nos acteurs économiques mettent à l'index les manques de stabilité, d'efficacité et de cohérence.**

Dès lors, la question n'est plus tant celle de la dégradation de notre ambition normative (i.e. la dérégulation), mais celle de la qualité de sa conception et de sa mise en œuvre (i.e. la simplification).

2. L'UE, UN RÔLE IMPORTANT MAIS PAS PRÉPONDÉRANT

Deuxième constat, si l'UE fixe des grands principes et des cadres structurants pour nos normes, son rôle direct est plus marginal qu'on ne le croit.

La part des normes directement issues de l'UE en France peut être estimée à environ 20 %. Intuitif en apparence, il est en pratique très délicat d'isoler précisément une norme, et donc d'en faire le décompte ou de quantifier la responsabilité d'un émetteur, ici l'UE. Ainsi, le chiffre de 20 % que nous évoquons doit être compris comme un ordre de grandeur, émanant de nos entretiens et de nos recherches, notamment un rapport récent – mais non public – des inspections françaises pour les

obligations administratives des entreprises. Des études de référence aboutissent à un ordre de grandeur similaire⁴.

Cette indication moyenne recouvre toutefois des situations contrastées, certains domaines connaissant une forte empreinte européenne – le digital, la concurrence, l’environnement, la finance ou l’agriculture – tandis que d’autres relèvent majoritairement du niveau national – sécurité des biens et des personnes, santé, urbanisme, fiscalité, droit du travail, responsabilité civile.

Même dans les domaines très européens, l’échelon national garde un rôle prépondérant. Les autorités nationales transposent les normes provenant de l’UE dans leur système juridique national, avec souvent de larges marges de discrétion. **La responsabilité de leur mise en œuvre est une compétence nationale.** Leur bonne exécution est assurée par les systèmes administratifs et judiciaires nationaux.

Dit autrement, le problème de la lourdeur excessive des normes européennes en France est avant tout le reflet d’un problème français. **Une triple appétence singulière pour la norme, pour la protection du plus fragile et contre le risque a placé la France en position de mieux-disance normative au sein de l’UE.**

Cette mieux-disance procède plus souvent d’une volonté d’entraîner le reste de l’Europe vers une réglementation ambitieuse. Or, des négociations à 27, où les ambitions françaises se situent souvent parmi les plus élevées, aboutissent nécessairement à des compromis moins exigeants de la part des 26 autres États-membres.

⁴ Bertoncini, Y. (2014, 19 mai). *L’UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules ?* (Policy Paper n° 112). Institut Jacques Delors, <https://institutdelors.eu/publications/lue-et-ses-normes-prison-des-peuples-ou-cages-a-poules/>; Représentation en France. (2024, mai). *Non, 80 % des lois françaises ne sont pas imposées par l’Europe !*, Commission européenne, https://france.representation.ec.europa.eu/informations-et-evenements/informations/non-80-des-lois-francaises-ne-sont-pas-imposees-par-leurope-2024-05-13_fr.

En revanche, **la surtransposition** – *stricto sensu* le fait de transposer une directive européenne avec des niveaux d'exigence supérieurs aux obligations européennes – fréquemment épinglée dans les discours politiques, n'est qu'assez marginale.

Enfin, **pour les règlements européens jugés les plus problématiques pour notre compétitivité, la France a joué un rôle moteur**. CSRD, CS3D, RGPD, règlement anti-déforestation ou mécanisme carbone aux frontières : autant de législations fréquemment mises à l'index par les acteurs économiques pour lesquelles la France porte une responsabilité majeure.

À cette mieux-disance dans les textes, s'ajoute l'inscription des règles dans une culture juridique française souvent plus prescriptive dans les définitions, les jurisprudences ou les mécanismes de mise en œuvre et de contrôle. D'ailleurs, les acteurs trans-européens soulignent les difficultés propres au cas français dans l'application des normes européennes. L'UE est loin d'être un acteur normatif idéal, mais se fourvoyer sur les causes de nos maux empêche l'émergence de solutions durables.

3. LA SIMPLIFICATION : UN TRAITEMENT DES SYMPTÔMES ET NON DES CAUSES

Troisième constat : les politiques de simplification ont souvent contourné le problème central. Elles ont privilégié des annonces percutantes et ponctuelles, autour de la promesse d'un « grand soir de la simplification » contre des normes supposément absurdes. Malgré leur forte exposition médiatique, les effets de ces politiques sont restés marginaux. En pratique, s'attaquer à une norme crée presque toujours des perdants. Aux soutiens à sa mise en place s'ajoutent souvent des acteurs économiques qui en tirent un avantage, qu'ils s'y soient adaptés ou que celle-ci contribue directement à leur activité. Ainsi, une fois la

séquence politico-médiatique passée, les réformes s'enlisent face aux intérêts installés. Les tentatives récentes au niveau national, comme pour la loi de simplification de 2024, en témoignent.

Les réformes plus structurelles, pourtant nécessaires, sont moins lisibles et produisent des effets différés et dilués, donc politiquement moins attractifs. Cela explique leur mise en retrait, au profit des toilettages ponctuels évoqués plus haut. Des progrès réels ont toutefois eu lieu dans la manière de produire la norme, notamment par la mise en place d'études d'impact à même d'éclairer les travaux législatifs, en particulier au niveau européen.

L'effort de simplification engagé sous le second mandat d'Ursula von der Leyen essaie de pallier les manques de ses prédécesseurs, en premier lieu les textes passés dans l'urgence de la fin de son premier mandat. Institué comme priorité de tous les Commissaires pour la totalité de la mandature, et étroitement suivi par la Présidente, cette politique de simplification est dotée d'une gouvernance à même d'en assurer la durabilité et la cohérence d'ensemble. Si cet effort reste en partie conduit dans l'urgence et encore non-institutionnalisé, il offre néanmoins des points d'appui pour penser une méthode à même de revoir durablement notre charge normative.

Enfin, **la croissance de la charge normative française et européenne ne semble pas avoir connu de ralentissement notable ; au contraire elle semble s'accélérer ces dernières années.** Faut de pouvoir isoler précisément une norme, il n'en existe pas de décompte unique et précis. Les alternatives pour mesurer l'ampleur de notre corpus normatif confirment l'absence de ralentissement : la volumétrie du corpus législatif et des grands codes français a bondi de plus de 27 % en 10 ans, et même de 64 % en 20 ans⁵. Au niveau européen, le nombre de textes votés

⁵ Secrétariat général du Gouvernement. (2025). Indicateurs 2025 : Statistiques de la norme. Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme/indicateurs_2025.pdf.

pointe aussi une accélération entre 2014-2019 (Commission Juncker) et 2019-2024 (Commission von der Leyen I)⁶. Cette dynamique s'explique par les priorités des dernières années, en particulier la régulation du numérique et la protection de l'environnement, priorités des premiers mandats d'Emmanuel Macron et d'Ursula von der Leyen.

Ces ambitions de régulation ont été percutées par une succession de chocs mettant à mal notre compétitivité : le Covid ; la guerre en Ukraine, et la fin de l'accès au gaz russe bon marché ; les subventions, dérégulations, tarifs douaniers et autres priorités industrialistes des États-Unis ; enfin la montée en gamme fulgurante de la Chine, assortie de sur-capacités massives. Si l'Europe et la France souhaitent continuer à réguler tout en restant prospères, il est nécessaire d'entamer **une réforme structurelle en faveur de la qualité de nos normes** et de leur mise en œuvre, tout particulièrement en France.

⁶ Bucher, A., & Golberg, E. (2026). *Better regulation in the European Union needs a fresh start* (Policy Brief No. 01/2026). Bruegel, <https://www.bruegel.org/policy-brief/better-regulation-european-union-needs-fresh-start>.

Recommandations

L'enjeu ici n'est pas d'ajouter une nouvelle campagne de simplification. Au-delà de l'intention, c'est la méthode elle-même – ses instruments, ses priorités et ses points d'application – qu'il faut revoir. **La simplification n'est pas un « grand soir » mais doit devenir un effort de tous les jours.** Pour ce faire, tous les acteurs politiques de la norme doivent être mobilisés :

- **le politique**, qui doit faire de la simplification une priorité constante ;
- **le législatif**, qui doit garantir une discussion informée sur les normes produites et en place, en particulier leurs bénéfices et leurs coûts ;
- **l'administratif**, qui doit s'astreindre à une mise en œuvre fluide et agile.

L'objectif est d'agir à la fois sur le stock et sur le flux des normes européennes que la France est amenée à transposer. **Cela suppose de poursuivre les efforts engagés au niveau européen, mais surtout de corriger les pratiques nationales, où se concentre une large part des rigidités.**

Les 6 recommandations proposées s'organisent autour de quelques nœuds névralgiques de notre système normatif, où se joue la qualité des normes européennes en France. **Si les recommandations ci-dessous s'appliquent aux normes européennes en France, elles ont été pensées et écrites pour pouvoir s'appliquer à l'ensemble du corpus normatif français.**

AXE 1 • INSCRIRE DURABLEMENT LA SIMPLIFICATION NORMATIVE AU CŒUR DES PRIORITÉS POLITIQUES DU GOUVERNEMENT

Recommandation 1

Mandater le Premier ministre, garant de son administration, de piloter la simplification des normes autour de 5 grands principes.

La simplification normative doit engager l'ensemble de l'exécutif, afin de garantir une culture de la simplicité normative dans le temps.

- Chaque ministre doit se voir assigner l'obligation de développer et de mettre en œuvre un plan annuel de simplification répondant à son périmètre politico-administratif, tant pour la revue du corpus existant (*le stock*) que pour les nouvelles réglementations considérées (*le flux*).
- Les mesures de ce plan doivent être étroitement suivies dans le cadre de réunions interministérielles dédiées et régulières, accompagnées de Conseils des ministres semestriels, où ces derniers devront rendre des comptes au chef du gouvernement.
- Un directeur général adjoint des grandes administrations doit être identifié comme responsable de la simplification afin de s'assurer de l'appropriation de cette politique par les administrations.

Tant au niveau national qu'eupéen, cette culture de simplification doit s'appuyer sur 5 principes directeurs :

1. **Principe d'efficience** : assurer pour chaque norme un équilibre entre les coûts pour la société et les bénéfices attendus vis-à-vis des objectifs poursuivis – qui doivent être clairement établis et hiérarchisés – en veillant notamment à la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale, ainsi qu'à des procédures de mise en œuvre simples et rapides.
2. **Principe d'obligation de résultats** : centrer les normes sur les résultats plutôt que sur les moyens, en cantonnant les considérations techniques et technologiques à des cas exceptionnels dûment justifiés.
3. **Principe de consultation** : consulter régulièrement les acteurs concernés par la norme, en particulier les entreprises de toutes tailles, aussi bien pour la production, l'évaluation que la révision des normes.
4. **Principe d'évaluation** : systématiser les obligations en matière d'analyse *ex-post* et de réouverture des textes en cas d'efficience insuffisante, notamment autour de clauses de revoyure.
5. **Principe d'alignement**, avec nos partenaires européens : ce principe doit présider aussi bien le niveau d'exigence que les modalités de mise en œuvre de nos réglementations, autant au moment de la (ré)écriture des textes que de manière dynamique une fois ceux-ci déjà en place, avec notamment, au niveau national, des clauses de retour à la norme européenne si celle-ci n'est pas encore établie.

Des dynamiques semblables inspirent déjà le virage de la simplification opéré par la seconde Commission von der Leyen. Pour donner à ces principes un impact immédiat et clair, il convient d'instaurer un moratoire de 3 ans pour les textes en cours de transposition dans le droit français. Un tel moratoire devrait recevoir un accueil favorable de la part d'une Commission, qui a elle-même engagé la simplification de ces textes.

Cette priorité à la simplification doit aussi conduire à limiter le nombre de ministres et de commissaires européens. Un exécutif resserré réduit mécaniquement la propension à légiférer et facilite les arbitrages difficiles – chacun portant naturellement « son texte » et défendant les prérogatives de « son » administration.

Recommandation 2

Veiller à ce que les Français plaident à l'échelon européen pour une convergence des normes et des procédures.

Pour les secteurs exposés à la concurrence internationale, la règle par défaut doit être une norme unique au niveau européen. Le règlement, qui s'applique de manière uniforme dans les 27 États membres, doit y devenir le standard, et la directive européenne, transposée dans chaque État membre, l'exception. Le recours à la norme nationale pour influencer l'UE doit rester limité et, lorsqu'il a lieu, prévoir un retour vers une future norme européenne.

Une grande politique de convergence des normes et des procédures existantes doit être proposée, en développant notamment des **mécanismes de reconnaissance mutuelle des agrémentations et certifications**, ce qui peut être fait bilatéralement, sans avoir à attendre un accord à 27.

Une pareille ambition serait naturellement favorisée par les mesures permettant un approfondissement du marché unique, telle que l'adoption d'un « 28^e régime » pour les entreprises.

AXE 2 : GARANTIR UN TRAVAIL LÉGISLATIF RÉGULIER ET INFORMÉ

Recommandation 3

Établir une Cour des normes, pour une évaluation de nos normes et de leur mise en œuvre.

La France doit se doter d'un **appareil d'évaluation des normes et de leur mise en œuvre** à la hauteur de ses ambitions de régulation. Dans l'esprit de la Cour des comptes pour les finances publiques et en s'inspirant des meilleures pratiques au sein de l'OCDE, au Royaume-Uni, au Danemark, en Allemagne ou en Autriche, une instance indépendante doit alimenter nos discussions collectives et conduire des évaluations rigoureuses sur notre charge normative, qu'elle existe ou soit à l'étude. **Cette Cour des normes devra avoir le pouvoir de venir plaider devant la représentation nationale ou l'exécutif la suppression des normes jugées obsolètes.**

Pour ce faire, elle devra être responsable d'évaluer :

- 1. Les nouvelles normes envisagées** (études d'impact *ex-ante*), centrées sur l'efficacité des normes et leurs effets sur la compétitivité, en comprenant une attention spécifique à la cohérence avec nos partenaires européens pour ne pas créer de distorsions de concurrence défavorables. Les législateurs doivent pouvoir, à leur initiative, demander des compléments sur les principaux amendements apportés au texte, selon des procédures prévues par les règlements des assemblées.

2. **Le corpus existant** (analyse *ex-post*), selon les mêmes dimensions que les études *ex-ante*. Ces évaluations devront intégrer les éléments infra-législatifs des normes : c'est-à-dire les flux ne relevant pas d'une loi mais de décrets, de circulaires ou de décisions des autorités de mise en œuvre, actuellement peu suivis malgré leurs effets parfois significatifs. **Dans les cas où l'étude fait apparaître un effet de la norme à la fois limité au regard des objectifs assignés et élevé en termes de coûts, son abandon devra être recommandé.**
3. **Les organes de mise en œuvre des normes**, sur la base des cinq principes mentionnés plus haut (efficacité, consultation, obligation de résultats, alignement européen et ajustements nécessaires). Elle portera une attention particulière à la sobriété des moyens mobilisés – notamment humains – et de la responsabilité normative de ces organes.

Cette entité devra être principalement constituée des différentes expertises éparpillées aujourd'hui dans différentes instances administratives ou opérateurs de l'État, et plus marginalement, voire ponctuellement, d'acteurs privés experts dans leurs domaines ou de représentants de la société civile. La qualité du dialogue avec les parties prenantes ainsi qu'avec les autres organes de mise en œuvre, y compris européens, devra constituer une dimension à part entière de ces évaluations.

Par souci démocratique, et afin d'encourager une traduction en acte, ces évaluations devront aussi donner lieu à une discussion au niveau des législateurs. Cette entité devra pouvoir solliciter, pour la conduite de ses travaux, des expertises tant administratives qu'extérieures. En sus de son mandat (cf. *supra*), elle pourra être saisie par le gouvernement ou les législateurs de manière *ad hoc*. Toutes ses publications devront être publiques.

Cette agence s’inscrit pleinement dans le triptyque « Subsidiarité, transparence, reddition des comptes », qui balise le champ du redressement à opérer pour bâtir une société véritablement responsable et en fonder la performance sur la confiance et l’autonomie.

AXE 3 : ASSURER UNE MISE EN ŒUVRE FLUIDE ET AGILE DE NOS NORMES

Recommandation 4

Créer une procédure de recours accéléré contre des normes incapacitantes, contradictoires ou inopérantes.

Lorsqu’une entreprise est confrontée à des normes incohérentes ou inopérantes, elle devrait pouvoir bénéficier d’un traitement accéléré auprès des organes de mise en œuvre des normes. Au titre du principe d’efficacité, les institutions responsables de la mise en œuvre doivent en effet offrir une procédure spécifique de saisine accélérée. Sans réponse sous 30 jours de ces organes, la Cour des normes peut s’en saisir.

Cette procédure spécifique devra aussi être ouverte aux :

- 1. Entreprises confrontées à une inefficience grave d’une norme,** notamment en matière de compétitivité et d’innovation, que cela soit dû à des effets délétères non-anticipés ou à des évolutions économiques ou technologiques.

2. Acteurs transfrontaliers exposés à des incohérences entre normes et procédures avec un autre membre de l'UE.

Les conclusions de cette procédure devront être publiques et ouvertes aux autres acteurs rencontrant des situations comparables. Si la contradiction est d'ordre législatif, une saisine par le législateur doit être rendue possible dans des délais prioritaires.

Recommandation 5

Lever les rigidités dans l'application de nos normes.

Pour ancrer une culture d'agilité, les organes chargés de mettre en œuvre les normes doivent appliquer systématiquement les cinq principes directeurs (cf. recommandation 1).

Leur mandat doit intégrer des objectifs secondaires liés à la compétitivité et à l'innovation, déjà courants chez certains de nos voisins européens, notamment dans le secteur financier⁷. Ces objectifs doivent s'intégrer à l'ensemble de leurs actions : modalités d'application, exécution des normes et gestion des différends. L'évaluation de leur action, évoquée dans la recommandation 3, doit intégrer systématiquement ces dimensions. Elle ne remet pas en cause leur mandat de régulation, mais en renforce la responsabilisation.

⁷ Kirakul, S., Yong, J., & Zamil, R. (2021, mars). *The universe of supervisory mandates—total eclipse of the core? (FSI Insights on policy implementation n° 30)*. Financial Stability Institute, Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/insights30.pdf>, p. 5.

Pour permettre l'agilité qu'impliquent ces objectifs, trois rigidités doivent aussi être levées :

- 1. La responsabilité pénale des agents publics et des élus dans le cadre de leurs fonctions**, qui incite aujourd'hui à des interprétations maximalistes et alimente la mieux-disance en France. Leur responsabilité professionnelle doit être engagée en cas de défaillance, mais la judiciarisation ne doit intervenir que dans des cas de faute caractérisée ou de manquement intentionnel.
- 2. L'interprétation du principe de précaution**, dont l'application actuelle conduit à privilégier systématiquement une prévention maximale du risque, sans prise en compte des coûts annexes pour la société dans son ensemble, notamment ceux liés aux réductions de l'activité économique. Cela a alimenté une inflation des procédures et des exigences. Pour leur part, les législateurs tendent à détailler excessivement les réglementations afin de rassurer les acteurs chargés de la mise en œuvre de la norme en aval.
- 3. L'application du principe de non-régression en matière environnementale** qui, tel qu'interprété aujourd'hui, empêche toute simplification des procédures administratives. L'extension de ce principe à l'infra-législatif dépasse l'intention initiale et rigidifie inutilement le cadre normatif. Il appartient au législateur d'en corriger les effets.

Recommandation 6

Développer le recours aux zones d'agilité normative renforcée.

Pour les projets, secteurs et zones identifiés comme prioritaires pour la compétitivité, dans la continuité des « projets d'intérêt national majeur » (PINM), un accompagnement privilégié vis-à-vis de la norme doit être renforcé. Celui-ci serait placé sous la responsabilité du préfet de région.

Cet accompagnement consisterait à accélérer les procédures concernant les questions juridiques et obligations réglementaires des projets concernés. Concrètement, il mettrait en place dans un délai de 3 mois les obligations de consultations publiques, de manière regroupée. Il piloterait les circuits de certification et pourrait proposer des mécanismes de pré-certification, sur le principe d'ajustements *ex-post* si nécessaire.

François Chimits

François Chimits est responsable de projets Europe à l'Institut Montaigne. Il est spécialiste des enjeux de sécurité économique, de la politique commerciale de l'UE et du triangle UE-États-Unis-Chine.

Après un master en économie du développement à Paris Dauphine, François a travaillé pour la Direction générale du Trésor d'abord à Singapour, puis à Pékin, et finalement à Paris sur les sujets de la politique commerciale de la France et de l'UE. Il est par la suite retourné aux sujets chinois, passant quatre années au sein de l'équipe économique du MERICS, d'abord à Berlin, puis contribuant à l'ouverture de l'antenne bruxelloise du centre allemand. Il a également été chercheur associé au CEPII et a enseigné l'économie chinoise à Sciences Po Paris de 2019 à 2024.

Jeanne Lebaudy

Jeanne Lebaudy a rejoint l'Institut Montaigne en mai 2025 en tant que chargée d'études au programme Europe, après y avoir déjà travaillé une première fois en 2021. Son parcours comprend plusieurs expériences au sein d'institutions internationales, notamment à l'UNESCO, ainsi que dans le conseil en stratégie.

Diplômée de l'Université de Durham (Royaume-Uni) en relations internationales, Jeanne s'est spécialisée sur les enjeux européens, en particulier ceux ayant trait à la sécurité économique du continent, notamment en matière de coopération privé-public.

Avant-propos	5
---------------------------	---

Résumé exécutif	6
------------------------------	---

Introduction	29
---------------------------	----

1	Un trop-plein normatif : un problème avéré, moins simple à traiter qu'il n'y paraît	31
----------	--	----

1.1.	Les racines du problème : entre inflation normative et succession de chocs	31
-------------	---	----

1.2.	Ce que révèle le terrain : oui à la norme, mais pas à n'importe quel prix	49
-------------	--	----

2	L'Union européenne, un bouc-émissaire commode pour une charge normative principalement nationale	60
----------	---	----

2.1.	L'UE dans la production normative : des lourdeurs, mais aussi des qualités méconnues	60
-------------	---	----

2.2.	L'excès de zèle français	76
-------------	--------------------------------	----

3

Une méthode de simplification qui échoue à résoudre la charge normative	90
3.1. Qu'entend-on par simplification?	90
3.2. Simplifier d'un côté, produire de l'autre : une contradiction persistante	93
3.3. Commission von der Leyen II : une intensité nouvelle, une méthode inachevée	100
 Recommandations	 112
Axe 1. Inscrire durablement la simplification normative au cœur des priorités politiques du gouvernement	 113
Axe 3. Garantir un travail législatif régulier et informé	116
Axe 3. Assurer une mise en œuvre fluide et agile de nos normes	 118
 Annexes	 121
 Index	 157
 Remerciements	 161

Du marché de village aux réunions des dirigeants européens, peu de sujets font l'objet d'un consensus aussi large que le « trop-plein normatif ». Ce constat s'impose avec d'autant plus de force qu'il s'accompagne en France de la désignation quasi réflexe d'un responsable tout désigné : l'Union européenne (UE). Pourtant, ce diagnostic immédiat se heurte à un paradoxe. Depuis plusieurs décennies, la simplification constitue une priorité affichée, tant au niveau national qu'europpéen. Elle transcende les alternances politiques, structure les agendas administratifs et s'impose aujourd'hui encore comme un marqueur central des mandats en cours, à Paris comme à Bruxelles. Malgré cela, la perception d'un alourdissement de la charge normative demeure intacte.

Dans un contexte profondément transformé, la capacité des Européens à maintenir à la fois leur compétitivité et leurs ambitions normatives se pose avec une acuité nouvelle, comme a pu le rappeler Mario Draghi dans son rapport éponyme. Les dernières années ont vu se succéder des chocs majeurs – crise sanitaire, guerre en Ukraine, choc énergétique, durcissement des politiques industrielles américaines et chinoises – qui ont lourdement affecté la compétitivité européenne. Dans le même temps, les États-Unis et la Chine ont (ré)affirmé la soumission de toute ambition de régulation à leur objectif de puissance économique. Face à ces défis pour notre compétitivité industrielle⁸, avons-nous encore les moyens de notre ambition singulière d'une économie sociale de marché ?

Dans ce contexte, le débat tend à simplifier à l'excès une réalité pourtant plus complexe qu'il n'y paraît. L'inflation normative est avérée, mais le lien entre normes et compétitivité n'est pas qu'une histoire de tension. Nos normes peuvent aussi être source de richesse et de compétitivité.

⁸ Conformément à la genèse de cette séquence de simplification que nous expliquons, ainsi que du fait de leurs spécificités techniques et politiques, les normes dans le secteur agricole ne sont pas couvertes dans cette étude.

Par ailleurs, la focalisation sur l'UE comme source principale du problème masque le rôle déterminant des dynamiques nationales, qu'il s'agisse de production normative, de transposition ou d'application. La lecture grossière et partielle, voire franchement démagogique, qui accompagne souvent la dénonciation du trop plein normatif empêche de saisir pleinement les mécanismes à l'œuvre et, par conséquent, de s'orienter vers des solutions appropriées.

Ainsi, les politiques de simplification – pourtant omniprésentes depuis 40 ans – peinent à produire des effets durables. Elles se heurtent à une difficulté structurelle : intervenir sur un corpus en expansion continue, où chaque norme s'inscrit dans des équilibres économiques, juridiques et politiques qui en rendent la remise en cause délicate. Dans ces conditions, les initiatives de simplification tendent à se concentrer sur des corrections cosmétiques du trop-plein normatif, sans en traiter les ressorts profonds.

C'est à partir de ces tensions que ce rapport s'organise. Il vise à clarifier la réalité du « trop-plein normatif » et ses déterminants, en distinguant ce qui relève d'une inflation mesurable de ce qui procède de transformations plus larges de l'environnement économique (Chapitre I). Il examine ensuite la répartition des responsabilités entre l'UE et les États membres, afin de mieux situer les leviers d'action (Chapitre II). Il analyse enfin les limites des politiques de simplification conduites jusqu'à présent (Chapitre III), avant d'ouvrir la réflexion sur les conditions d'une réorganisation de l'appareil normatif compatible avec nos ambitions de compétitivité et de prospérité.

1 Un trop-plein normatif : un problème avéré, moins simple à traiter qu'il n'y paraît

1.1. LES RACINES DU PROBLÈME : ENTRE INFLATION NORMATIVE ET SUCCESSION DE CHOCS

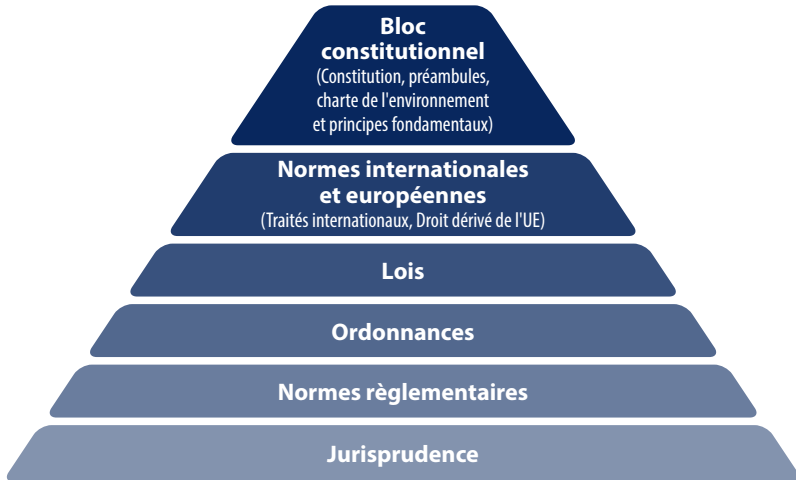
a. Qu'est-ce qu'une norme ?

La notion de norme fait souvent débat, et peut avoir plusieurs significations. Dans cette note, le terme renvoie exclusivement aux obligations juridiques, c'est-à-dire une règle à laquelle il est obligatoire de se conformer dans un système juridique donné. Cette définition comprend ainsi les lois, décrets, règles et réglementations. Elle n'inclut donc pas les standards techniques (aussi appelées normes techniques), qui sont volontaires et élaborés par les acteurs économiques. Il arrive fréquemment que des normes renvoient à ces derniers, mais ils demeurent distincts des normes juridiques au sens strict. Les normes s'appliquent donc de manière obligatoire à tous les acteurs de la société, *a fortiori* les acteurs économiques⁹.

En France, comme en Europe et dans l'ensemble des économies développées, ces différentes normes s'inscrivent dans une hiérarchie juridique issue de la force de l'autorité des textes dont elles procèdent, de la Constitution à la circulaire, qui détermine ensuite leur force obligatoire respective (cf. Graphique 1).

⁹ Si juridiquement une distinction peut être faite entre la catégorie plus large des normes et le sous-ensemble des régulations produites par l'exécutif, ce rapport se cantonne à l'usage courant et utilise indifféremment les deux termes.

Graphique 1 • La hiérarchie des normes en droit français¹⁰



Le champ des normes recouvre un vaste territoire, des droits constitutionnels tels que le respect des droits humains, aux niveaux sonores à respecter ou encore à l'ensemble des réglementations du marché du travail. **Elles poursuivent une même diversité d'objectifs, souvent d'intérêt général, de l'ordre public à l'égalité devant la loi**, de la protection de l'environnement à la sécurité des personnes.

Les modalités d'applications et de contrôle de la norme connaissent aussi des variations importantes, quoique dans un éventail d'options plus limité :

- un fort contrôle *a priori*, avec le régime d'agrément ou d'homologation qui souvent vient avec une obligation de renouvellement périodique;

¹⁰ Source : Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

- un contrôle *a priori* plus léger, avec le régime d'autorisation ou d'homologation ;
- la simple déclaration préalable, avec le régime déclaratif ou d'enregistrement ;
- et enfin le régime libre ou « principal » qui s'applique le plus fréquemment, où le non-respect de la norme mène à des sanctions administratives ou judiciaires.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, ces obligations procédurales en lien à la norme ne sont pas définies en droit, et doivent être comprises comme des grandes catégories.

Dans le champ économique, la norme répond le plus souvent, formellement, à un ou plusieurs objectifs politiques précis. Une typologie des objectifs poursuivis peut être dressée, malgré des recoupements et sans prétendre à l'exhaustivité :

- **Protection des personnes**, avec notamment la protection des consommateurs, l'hygiène et la santé, la transparence, la protection des travailleurs, la sécurité des bâtiments, ou encore la salubrité publique.
- **Bon ordre des marchés**, avec notamment la concurrence, la transparence, la stabilité financière, le contrôle de qualité, la vérification des capacités techniques et financières des professionnels, etc.
- **Développement économique et innovation**, avec des objectifs pouvant porter sur le développement de certains secteurs spécifiques, l'attractivité économique ou encore – plus rarement – la compétitivité.
- **Sécurité**, avec notamment la sécurité publique, la sécurité intérieure, la sécurité de la propriété.
- **Préservation de l'environnement**, avec notamment la protection de la biodiversité, la préservation climatique ou la promotion d'activités éco-responsables.

- **Respect de valeurs fondamentales**, comme la dignité humaine, la lutte contre la discrimination et en faveur de l'inclusivité, ou la protection des libertés individuelles.
- **Préservation du patrimoine.**

En fonction des objectifs évoqués, la norme s'inscrit dans un ensemble constitué de lois, de jurisprudences, de mécanismes de contrôle, voire d'institutions visant à réguler les activités dans la poursuite de cet objectif.

b. L'inflation normative en France et dans l'UE en chiffre

Contre-intuitivement, il n'est pas possible d'énumérer l'ensemble des normes, et donc de les décompter précisément. Ce manque procède de la difficulté à établir une définition unique pour isoler une norme de manière standardisée et rigoureuse, alors que tout notre corpus de législation est norme. Cela n'empêche pas de pouvoir se faire une bonne idée des dynamiques à l'œuvre.

Une nette tendance à l'accroissement du stock de textes normatifs et de son flux a été observée ces dernières années, aussi bien au niveau national qu'europpéen. En France, le volume du corpus législatif a plus que doublé sur les deux dernières décennies¹¹. Une relative tempérance dans le nombre de loi est à noter depuis 2016, avec environ 1 700 articles par an, contre 2 400 en 2016 mais 1 300 au début des années 2000. En revanche, celle-ci s'accompagne d'une hausse de 20 % du volume de chaque article de loi depuis 2007¹². À cela s'ajoute la multiplication des articles de chaque loi et des textes d'application qu'elles génèrent.

¹¹ *Eoche-Duval, C. (2024). L'inflation normative. Plon.*

¹² *Ibid.*

Au niveau européen, la dernière mandature du Parlement (2019-2024) a donné lieu à un nombre sans précédent d'actes législatifs, avec environ 550 adoptions contre 450 en moyenne sur les précédents mandats¹³. Leur longueur a aussi sensiblement augmenté, de 8 600 mots en moyenne contre 4 500 auparavant¹⁴. Ces textes comprennent par ailleurs un nombre croissant de mandats normatifs confiés aux agences spécialisées (cf. Chapitre 2.2. d., encadré 3, p. 84), qui se sont elles-mêmes démultipliées – en Europe comme en France¹⁵. La combinaison de ces mandats normatifs et d'une relative autonomie dans la définition de procédures de mise en œuvre en font des vecteurs de la prolifération normative européenne.

Sans avancer d'évaluation précise, le Rapport Draghi dresse cependant le constat que « le stock de réglementation reste élevé et la production de nouvelles règles dans l'UE progresse plus rapidement que dans d'autres économies comparables »¹⁶.

¹³ McGuinness, M., Gebhardt, E., Telička, P., & Wikström, C. (2019). *Rapport d'activité : Évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire : Période du 1^{er} juillet 2014 au 1^{er} juillet 2019 (huitième législature)*, Parlement européen, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198036/activity-report-2014-2019_fr.pdf.

¹⁴ Marcus, J. S. (2024, 3 octobre). *The EU's path to 2030: Defining priorities for a stronger Union. How to achieve better EU laws*. Centre for European Policy Studies (CEPS), <https://www.ceps.eu/ceps-publications/how-to-achieve-better-eu-laws/>.

¹⁵ *Vie-publique.fr*. (2025, 9 juillet). *Agences et opérateurs de l'État : quelles possibilités de réorganisation de l'action publique ?* <https://www.vie-publique.fr/en-bref/299383-agences-operateurs-de-letat-vers-une-reforme-de-laction-publique>; Badré, D. (2009, 7 octobre). *Où vont les agences européennes ? (Rapport d'information n° 17)*, Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r09-017/r09-017.html>.

¹⁶ Draghi, M. (2024, 9 septembre). *The future of European competitiveness: In-depth analysis and recommendations (Part B)*, Commission européenne, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

Sans exclure les excès normatifs, il existe des facteurs quasi « naturels » à cette dynamique normative. Le nombre de normes dans une société est, une fois sorti de la pauvreté, tendanciellement croissant avec le développement de son économie^{17,18}. Au gré de son enrichissement, et donc de la satisfaction des besoins primaires des individus, les préférences des populations tendent à s'étendre « naturellement » à de nouvelles considérations¹⁹. Ces demandes vont alors habituellement porter sur une plus grande sécurité des produits et des espaces, une meilleure protection de l'environnement ou des droits individuels, voire une meilleure régulation des marchés.

Par ailleurs, l'amélioration de nos connaissances scientifiques, et donc de notre compréhension de certains risques, alimente de nouvelles ambitions normatives, que cela soit pour l'environnement, la santé ou la sécurité par exemple. On peut citer ici les restrictions sur les gaz à effet de serre, sur l'amiante ou encore les dernières réglementations autour des risques cybers. Enfin, l'extension du domaine de nos activités humaines contribue aussi à la pression inflationniste de notre charge normative. Les questions digitales en sont peut-être le meilleur exemple récent²⁰.

¹⁷ Heckelman, J. C., & Wilson, B. (2019). *The growth-maximizing level of regulation: Evidence from a panel of international data*. *European Journal of Political Economy*, 59, 354–368, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.05.001>; Beck, U. (2001). *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité* (L. Bernardi, trad.). Aubier. (Ouvrage original publié en 1986).

¹⁸ Loayza, N. V., Oviedo, A. M., & Servén, L. (2004). *Regulation and macroeconomic performance* (Policy Research Working Paper No. 3469). World Bank, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3469>.

¹⁹ « La multiplication des normes est aussi le marqueur d'une société plus complexe : risques nouveaux (technologiques, sanitaires, environnementaux), attentes accrues des citoyens, spécialisation des acteurs économiques. La norme suit la complexité sociale, mais risque de l'amplifier par surcharge. » Conseil d'État. (2006). *Sécurité juridique et complexité du droit*, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/securite-juridique-et-complexite-du-droit>; voir aussi Maslow, A. H. (1970). *Motivation and personality* (2^e éd.). Harper & Row.

²⁰ Institut Montaigne. (2023, juin). *Cybersécurité : passons à l'échelle*, <https://www.institutmontaigne.org/publications/cybersecurite-passons-lechelle>.

Le poids et l'impact des normes qui s'appliquent aux entreprises apparaît impossible à mesurer précisément dans leur ensemble.

Il n'existe *a priori* pas de revue exhaustive du coût général du corpus normatif dans l'UE ou en France pour les entreprises. En 2010, l'OCDE relayait une évaluation du coût de la charge administrative directement induite par les normes en France²¹. Ce dernier s'élevait à environ 3 % du PIB par an. Ce chiffrage provient d'une estimation faite initialement par l'administration française datant de 2008. Fondée sur une étude non publiée, cette étude française se limite aux obligations de *reporting* public et administratif. Il exclut notamment les coûts de mise en conformité. L'étude repose sur un sondage mené auprès d'un échantillon restreint et ne prend pas en compte les bénéfices potentiels associés à ces normes²². La comparaison internationale n'est ainsi pas possible.

Faute d'évaluation plus robuste, cette estimation a pourtant connu une large postérité. Actualisée au fil du temps à partir de l'évolution du volume du corpus normatif, elle a progressivement donné naissance au chiffre désormais omniprésent de 100 milliards d'euros de coût annuel pour l'économie française²³. Un ordre de grandeur largement repris dans le débat public, malgré la fragilité de ses fondements méthodologiques.

La Commission a – sur une méthodologie similaire cantonnée à 13 secteurs – pourtant effectué une évaluation équivalente en 2007 pour l'UE dans le cadre de l'une de ses campagnes de simplification, trouvant une charge administrative d'environ 125 mds € (3 % du PIB)²⁴. Elle met à jour ce chiffre selon une méthodologie grossière pour parler aujourd'hui d'un coût administratif lié aux normes dans l'UE de 150 mds € par

²¹ OCDE. (2010). *Better regulation in Europe: France 2010*, <https://doi.org/10.1787/9789264086968-en>.

²² OCDE. (2014). *OECD regulatory compliance cost assessment guidance*, <https://doi.org/10.1787/9789264209657-en>.

²³ Verdier-Molinié, A. (2025, 29 octobre). *Les coûts de la complexité administrative*. Fondation IFRAP, <https://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/les-couts-de-la-complexite-administrative>.

²⁴ Commission européenne. (2009). *Reducing administrative burdens in the European Union: Annex to the 3rd strategic review on better regulation (Document de travail de la Commission COM(2009) 16 final)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0016>.

an²⁵. L'IFRAP se fonde sur ces chiffres de la Commission pour évaluer le montant de cette charge administrative « européenne » en France à 20 milliards d'euros²⁶.

Il convient de souligner, comme l'a d'ailleurs rappelé un rapport d'information du Sénat²⁷, que toute évaluation globale du coût des normes relève d'un exercice largement incertain, sinon hasardeux. Une telle évaluation est, en outre, par nature incomplète, tant les bénéfices qu'en retirent les acteurs économiques et la société – plus diffus et donc plus difficiles à objectiver – échappent en grande partie à la mesure.

Pour autant, ces imparfaites estimations de volumétrie et d'impact convergent vers un constat : la France est loin des pays les plus performants en matière de charge et de qualité normatives²⁸.

²⁵ Commission européenne. (2025). *A simpler and faster Europe: Communication on implementation and simplification* (Communication COM(2025) 47 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0047>.

²⁶ Meistermann, M., & Servière, S.-F. (2024, 9 avril). *Poids des normes européennes : le chiffrage de la Fondation IFRAP*. Fondation IFRAP, <https://www.ifrap.org/europe-et-international/poids-des-normes-europeennes-le-chiffrage-de-la-fondation-ifrap>.

²⁷ Devinaz, G.-L., Moga, J.-P., & Rietmann, O. (2023). *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises* (Rapport d'information n° 743). Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r22-743/r22-743.html>.

²⁸ *L'étude la plus solide méthodologiquement, dont les résultats restent à prendre avec précaution, nous conforte dans cette évaluation*: Pellegrino, B., & Zheng, G. (2023). *Quantifying the impact of red tape on investment: A survey data approach* (Stigler Center Working Paper No. 335). SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4593370; Bris, A., Cabolis, C., Caballero, J., Grimm, F., Milner, W., Sharma, C., & Tozer, A. (2024). *IMD world competitiveness yearbook 2024* (indicateur 2.3.09 « Legal and regulatory framework », *Institutional Framework—State Efficiency*, p. 407 ; la France se classe 30^e). IMD World Competitiveness Center, https://productivity.gov.ng/wp-content/uploads/2025/03/WCY_Bookletv1_2024-1.pdf; OECD. (2025). *Better regulation practices across the European Union 2025*, <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>.

c. Normes et compétitivité : une relation complexe et souvent difficile

La norme est par définition une contrainte, au moins à court terme

Par définition, une norme constitue une contrainte qui s'impose aux entreprises et représente dans l'ensemble, au moins à court terme, une charge pour leur compétitivité²⁹. Si l'obligation introduite par la norme n'avait pas spontanément été adoptée par les entreprises, c'est le plus souvent en raison du coût qu'elle induit, jugé supérieur aux bénéfices attendus, du moins à court terme. De nombreuses normes visent à faire internaliser aux acteurs économiques des coûts ou des risques qu'ils font peser sur la collectivité ; dès lors, à l'échelle de l'entreprise prise individuellement, leur effet sur la compétitivité apparaît le plus souvent négatif, au moins à court terme.

À l'inverse, les subventions, l'autre grand outil d'intervention de la force publique dans l'économie, font elles porter ce coût non sur les agents économiques concernés mais sur les pouvoirs publics, et donc sur leur base fiscale et les contribuables dans leur ensemble³⁰. Ainsi, les législateurs peuvent être enclins à développer une préférence pour les normes sur les subventions, celles-ci ne leur faisant pas porter la responsabilité des moyens à trouver pour atteindre l'objectif de politique publique. Elle peut ainsi créer l'illusion que la réforme demandée est indolore et supportée par les entreprises.

²⁹ « La compétitivité d'une entreprise est sa capacité à maintenir ou à accroître ses parts de marché. C'est son aptitude à faire face à la concurrence. Mais la compétitivité s'entend aussi au niveau d'une branche ou d'un pays » (Ministère de l'Économie et des Finances. (2019, 28 mars). La compétitivité. Faciléco, <https://www.economie.gouv.fr/facileco/dossiers-economiques/la-competitivite>).

³⁰ Mankiw, N. G. (2018). *Principles of economics* (8^e éd., section 10-2b « Market-Based Policy 1: Corrective Taxes and Subsidies », p. 196-197). Cengage Learning. ; Portney, P. R., & Stavins, R. N. (1998, février). *Market-based environmental policies* (Discussion Paper E-98-02). Belfer Center for Science and International Affairs, https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/disc_paper_98_02.pdf.

Toutes choses égales par ailleurs, ce coût pèse sur la compétitivité du secteur en question, au moins à court terme, qu'il s'agisse du temps de travail requis, de la mise en place de nouvelles procédures ou d'investissements en équipements, qu'ils soient ponctuels ou récurrents. À cette charge directe de mise aux normes s'ajoutent d'autres coûts plus délicats à estimer mais non moins réels :

- **le coût d'opportunité**, soit les ressources mobilisées pour se conformer à la norme qui ne peuvent être allouées à d'autres usages potentiellement plus productifs ;
- et **le renchérissement des intrants** et des **facteurs de production**, les fournisseurs étant soumis aux nouvelles exigences réglementaires³¹.

Les coûts de compétitivité sont d'autant plus élevés que les normes ne s'appliquent pas aux concurrents étrangers, que ce soit à l'export ou sur le marché domestique. Les normes de consommation, en principe imposées à tous les produits mis sur le marché, limitent ces écarts et affectent surtout la compétitivité externe par le renchérissement des intrants. À l'inverse, les normes encadrant les conditions de production, dites « normes de production », rarement appliquées aux importations, créent un désavantage direct pour les producteurs nationaux.

Cette réalité d'ensemble recouvre des réalités très disparates selon les entreprises. Les acteurs positionnés sur le haut-de-gamme s'adaptent en général plus facilement aux normes exigeantes, lesquelles peuvent même renforcer leur avantage compétitif face à des concurrents plus en difficulté face à ces nouvelles exigences. Les dirigeants de Stellantis et Renault opéraient cette distinction, lorsqu'ils soulignaient en 2025 que certaines normes européennes avantageaient de fait les berlines au détriment des « voitures populaires »³². Pour les mêmes raisons, les

³¹ OCDE. *op.cit.* (Figure 1.1, *Taxonomy of regulatory costs*).

³² Bayart, B., & Collet, V. (2025, 5 mai). John Elkann et Luca de Meo : « Le sort de l'industrie automobile européenne se joue cette année ». *Le Figaro*, <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/john-elkann-et-luca-de-meo-le-sort-de-l-industrie-automobile-europeenne-se-joue-cette-annee-20250505>.

grands groupes ont plus de facilité à mettre en place des normes que les petits, ces derniers disposant d'un moindre volume d'affaires pour répartir les coûts supplémentaires. De la même manière, lorsque la norme intervient en amont de la production d'un secteur et renchérit donc ses intrants, elle est généralement défavorable à la compétitivité de ce secteur. À l'inverse, lorsqu'elle agit en aval et peut ainsi protéger d'une concurrence moins-disante, elle peut devenir un facteur de compétitivité.

*Les effets positifs de la norme
sur la compétitivité*

La relation entre normes et compétitivité comprend aussi des effets positifs pour la société, dont les entreprises bénéficient, soit indirectement soit sous forme de gains directs pour elles-mêmes. Les nombreuses imperfections du libre marché offrent autant d'opportunités à la norme de, théoriquement, améliorer la performance d'une économie, et donc sa compétitivité à long terme. Si toute défaillance de marché ne justifie heureusement pas l'adoption d'une norme, la littérature abondante sur ces imperfections identifie les cas où l'intervention publique peut produire des effets positifs³³.

Parmi les facteurs pouvant plaider pour une intervention de la force publique : la préférence pour le présent, les asymétries d'information, les coûts de coordination ou l'existence de biens communs. La réalisation de ce potentiel pose la question de la distribution des coûts et des bénéfices de ces interventions, autant que celle des risques de défaillance dans l'intervention publique³⁴.

³³ Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4^e éd.). W. W. Norton & Co.

³⁴ Stiglitz, J. E. (2008). *Government failure vs. market failure: Principles of regulation* (Document de travail). Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D82F7V5C>.

Il paraît intuitif que certaines normes, telles que l'obligation d'éducation minimale des enfants ou la protection de la propriété intellectuelle, ont des effets positifs sur les capacités de production d'une économie, et sur la compétitivité des entreprises qui la composent. L'abaissement des barrières entre économies européennes, souvent opéré par de nouvelles normes est aussi un facteur de compétitivité, en offrant un plus grand marché aux opérateurs économiques. De la même manière, des contraintes sur les cartels et les monopoles bénéficient à l'économie dans son ensemble, et directement aux entreprises *via* des intrants moins onéreux. Les exemples de ce type sont légions, des obligations de transparence pour les entreprises aux normes sanitaires et de sécurité.

Enfin, si d'autres juridictions en viennent à adopter ces normes, de fait ou de droit, les produits concernés peuvent bénéficier d'un avantage de premier entrant. Cet effet a longtemps été mis en avant dans le cas de l'Union européenne, au titre de ce que l'on qualifie d'« effet Bruxelles », qui constitue à la fois un facteur et une conséquence de la compétitivité européenne (cf. Encadré 1 ci-dessous).

Encadré 1 • L'effet Bruxelles, une puissance par la norme conditionnée à la compétitivité

L'UE a souvent vu les normes qu'elle a édictées adoptées dans de nombreuses juridictions, que ce soit formellement ou dans les faits³⁵. Nos normes de respect de la vie privée dans le secteur numérique ont largement inspiré les cadres réglementaires de nos partenaires, permettant un flux transfrontalier de données fluides *via* des accords d'adéquation avec l'Argentine,

³⁵ Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>.

le Canada, le Japon, Israël, ou encore l'Uruguay. Nos normes environnementales et sanitaires pour les substances chimiques ou pour les marchés du carbone ont aussi été reprises spontanément dans de nombreuses juridictions, quoique fréquemment sous des formes moins exigeantes. Même sans reprise formelle, les grands groupes opérant en Europe en ont fait leur standard de fonctionnement interne de fait, « exportant » ainsi la norme européenne au-delà du continent.

Cet « effet Bruxelles » a bénéficié à la compétitivité européenne.

Il procure à nos entreprises une longueur d'avance sur la norme qui fait loi, tout en abaissant leurs barrières à opérer à l'étranger. En limitant l'écart d'ambition normative avec nos partenaires, l'effet Bruxelles permet de limiter les éventuels effets néfastes des ambicieuses normes européennes sur notre compétitivité.

Cet effet repose sur une multitude de facteurs, dont la compétitivité est un élément sous-jacent essentiel.

La littérature trouve comme condition nécessaire à cet effet Bruxelles une mieux-disance des réglementations européennes et un environnement réglementaire de prime-qualité, notamment le respect de l'état de droit et l'indépendance des régulateurs. La taille et l'ouverture du marché européen sont aussi déterminantes. Or, c'est la prospérité – et donc la compétitivité – des économies européennes qui rend possible ces différentes caractéristiques.

Cette relation ambivalente a donné lieu à une abondante littérature sur la « bonne réglementation », dont quelques principes font consensus et sont largement repris dans les guides de bonne pratique des administrations. Comme la science économique tend à le redécouvrir pour l'autre grand vecteur d'intervention publique que

sont les politiques industrielles, une norme n'est que rarement bénéfique ou funeste par essence³⁶. Le contexte, son contenu ou encore les modalités de sa mise en œuvre sont déterminants pour les coûts qu'elle induit et les bénéfices qu'elle peut engendrer.

Les travaux de l'OCDE, référence sur cette thématique de la bonne réglementation, font ainsi émerger plusieurs principes fondateurs de bonnes normes :

- la clarté de l'objectif visé ;
- la concentration sur celui-ci ;
- la prévalence des objectifs de résultat plutôt que de moyen ;
- une cohérence avec le corpus existant ;
- des régulateurs indépendants et responsabilisés³⁷.

Ces travaux font aussi ressortir les bonnes pratiques de la production normative :

- mener des études d'impact *ex-ante* sur les risques visés ;
- consulter les acteurs de terrain ;
- assurer la transparence dans la conception et la mise en œuvre ;
- et prévoir une revue *ex-post*, voire une révision, de la norme à fréquence régulière.

Ces principes, qui ont été enrichis de détails spécifiques pour la plupart de ces volets, sont repris par de nombreuses administrations des pays membres de l'OCDE, dont la France^{38,39}. Ils ne portent en revanche ni sur

³⁶ FMI (2025). *Chapter 3: Industrial policy: Managing trade-offs to promote growth and resilience*. Dans *World economic outlook, October 2025*. <https://doi.org/10.5089/9798229023948.081.CH003> ; Juhász, R., Lane, N. J., & Rodrik, D. (2023). *The new economics of industrial policy* (NBER Working Paper No. 31538). National Bureau of Economic Research, <https://doi.org/10.3386/w31538>.

³⁷ OCDE. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

³⁸ OCDE. (2025). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

³⁹ Secrétariat général du Gouvernement. (s.d.). *Guide de légistique (notamment Fiche 1.1.1 « Questions préalables » et Fiche 1.1.2 « Études d'impact » sur la nécessité des normes ; Fiche 1.2.1 « Concevoir la réglementation » sur l'efficacité des normes)*, Legifrance.

le niveau d'ambition normative, ni sur le contenu des textes finalement adoptés par des législateurs, souverains dans leurs choix. Leur capacité à prévenir les effets délétères de la charge normative sur la compétitivité en demeure donc très limitée.

- d. Des normes sous pression : entre ambitions numériques, exigences environnementales et impératifs de compétitivité

La précédente mandature européenne (2019-2024) aura été, à l'initiative des autorités françaises, celle d'une ambition normative sans précédent sur les questions de développement durable et du numérique. La part des partis faisant de la transition environnementale une priorité au Parlement européen a atteint son plus haut niveau. En outre, le groupe politique Vert, bien que formellement absent de la coalition soutenant alors la Commission, s'est vu échoir un rôle de « faiseur de roi », aussi bien pour la nomination du Collège des commissaires – dont la responsabilité échoit au Parlement – que dans l'adoption des textes ne bénéficiant pas de consensus quasi-parfait au sein cette coalition⁴⁰. Du côté des États membres, les enjeux environnementaux ont aussi bénéficié du soutien d'acteurs de premier plan, avec souvent les autorités françaises en chef de file, colorant aussi se faisant l'agenda de l'important groupe centriste du Parlement Européen.

La présidence française du Conseil au premier semestre 2022 a été le symbole de cet agenda normatif⁴¹. Sur le front environnemental, les Européens se sont mis d'accord sur le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MCAF, CBAM en anglais), sur l'outil anti-déforestation et sur la réglementation portant sur l'usage des terres et des forêts,

⁴⁰ Kirk, L. (2019, 3 juillet). Greens eye 'kingmaker' role among MEPs for von der Leyen. *EUobserver*. <https://euobserver.com/54734/greens-eye-kingmaker-role-among-meps-for-von-der-leyen/>.

⁴¹ Grayling. (2023, 6 octobre). France ends its EU presidency on a high note despite tough political context, <https://grayling.com/news-and-views/france-ends-its-eu-presidency-on-a-high-note-despite-tough-political-context/>.

tandis que les négociations sur l'extension du marché carbone et la directive relative aux énergies renouvelables ont connu des avancées importantes. Le front digital n'a pas été en reste, conformément aux demandes françaises de longue date pour une régulation plus étroite de ces activités, avec notamment la conclusion des trilogues sur la Règlement sur les services numériques (ou DSA selon l'acronyme anglais) et sur le Règlement sur les marchés numériques (DMA), ainsi que la position du Conseil sur le Règlement sur l'intelligence artificielle (*AI Act*).

Sous l'effet combiné du choc énergétique de 2022, qui accélérât le besoin de transition, et d'un rééquilibrage politique au profit des forces conservatrices (qui se dessinait déjà nettement en 2023 à l'approche des élections européennes de 2024), la coalition soutenant la Commission von der Leyen s'est employée, en fin de mandat, à faire adopter avec une certaine urgence les textes du Pacte vert de 2019. Conscient qu'il s'agissait sans doute d'une dernière fenêtre d'opportunité pour de tels textes, le Conseil – où siégeait encore une coalition gouvernementale allemande conduite par les sociaux-démocrates et incluant les Verts – a accompagné le mouvement.

Cette urgence législative s'est faite au détriment de la qualité des normes produites, et sans grande considération des effets cumulatifs de certaines. Ainsi, de nombreux textes ont été soustraits aux procédures habituelles de bonne production législative européenne. Le Pacte Vert n'a pas été soumis au processus d'examen de qualité de la proposition initiale effectuée par le Comité d'examen de la réglementation (cf. Chapitre 2.1. c., p. 69 pour plus de détails sur son rôle dans le processus législatif européen)⁴².

⁴² Bucher, A., & Golberg, E. (2026, 26 janvier). Box 1: Why the quality of impact assessments matters: the example of 'Omnibus I'. Dans *Better regulation in the European Union needs a fresh start* (Policy brief No. 01/2026). Bruegel, <https://www.bruegel.org/policy-brief/better-regulation-european-union-needs-fresh-start>.

Cette urgence a aussi eu des conséquences sur la qualité du processus politique. Sous pression pour parvenir rapidement à des compromis, les négociateurs se sont montrés plus enclins qu'à l'accoutumée à intégrer les demandes de nombreux parlementaires et États membres, au prix d'un alourdissement des textes. Il en a résulté des réglementations parfois moins lisibles, voire incohérentes. L'extension du périmètre des technologies couvertes par le règlement pour une industrie « zéro net » (NZIA), passées de 8 technologies dans la proposition initiale à 19 dans la version finale, illustre cet élargissement destiné à satisfaire des demandes multiples.

- e. Un agenda normatif européen percuté par la montée en puissance de la Chine, le choc énergétique et la nouvelle agressivité de Washington

Pendant que l'UE développait cet agenda normatif, une succession de chocs exceptionnels est venue percuter dangereusement la compétitivité de l'UE.

Premier choc, l'appareil techno-industriel chinois, adossé à une société pensée à son service par un tout puissant parti-état, a surpris le monde post-Covid par sa montée en gamme. Couplée à une expansion ahurissante des capacités de production dans de nombreux secteurs, cela conduit à un « **second China shock** »⁴³. **Cette fois bien au-delà des secteurs et segments à faible valeur ajoutée du premier, ce choc percute plus directement la compétitivité européenne**⁴⁴. La norme y est d'ailleurs un outil assumé de politique industrielle. Contraignante pour en assurer la montée en gamme ou le respect des normes

⁴³ Campanella, E. (2024, 19 septembre). *The second China shock (Vidéo)*. Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/second-china-shock>.

⁴⁴ Grjebine, T., Lefebvre, P., & Torres, M. (2026, février). *L'industrie européenne face au rouleau compresseur chinois*. Haut-commissariat au Plan, <https://www.strategie-plan.gouv.fr/publications/lindustrie-europeenne-face-au-rouleau-compresseur-chinois>.

environnementales, celle-ci s'assouplit opportunément pour les projets et secteurs jugés prioritaires pour Pékin⁴⁵.

Le deuxième choc, avec de l'autre côté de l'Atlantique, le retour de l'industrie au cœur des priorités politiques américaines, a charrié une succession de défis pour les Européens. Aux politiques de soutien massif dans certains secteurs stratégiques par l'administration Biden⁴⁶, a succédé en 2025 l'érection de barrières tarifaires par l'administration Trump (le fameux *Liberation Day*). Pour ne rien arranger, cette nouvelle administration a aussi entrepris une campagne d'allègements fiscaux et de dérégulations massives au service de la compétitivité internationale de ses acteurs⁴⁷.

Troisième et dernier choc, avec l'invasion totale par la Russie de l'Ukraine, le sevrage forcé des pays de l'UE au gaz russe, bon marché. Le choc économique qui en a résulté a durablement renchéri le prix de l'énergie en Europe par rapport à ses principaux concurrents. Cette rupture a aussi violemment accru la pression sur des finances publiques déjà éprouvées par l'épisode du Covid. Cette double détente (relance post-Covid et inflation du choc énergétique) a largement pesé sur les marges d'une politique monétaire ancrée sur la stabilité des prix, renchérissant le coût des investissements en Europe, à un moment de transitions technologique et environnementale intensives en capital.

Frappés par ce triptyque, les pays de l'UE ont en urgence opéré un virage à 90 degrés. Au Pacte Vert et à l'agenda normatif de la première Commission von der Leyen ont succédé, comme mantra de cette nouvelle mandature, la compétitivité et la simplification (cf. Chapitre 3).

⁴⁵ Lei, Y.-W. (2023). *The gilded cage: Technology, development, and state capitalism in China*. Princeton University Press.

⁴⁶ Institut Montaigne. (2025, mars). *Compétitivité européenne : quels enseignements tirer de l'IRA ?* <https://www.institutmontaigne.org/publications/competitivite-europeenne-quels-enseignements-tirer-de-lira>.

⁴⁷ Trump, D. J. (2025, 11 décembre). *Ensuring a national policy framework for artificial intelligence* (Executive Order). The White House, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/12/eliminating-state-law-obstruction-of-national-artificial-intelligence-policy/>.

Les développements qui précèdent éclairent les ressorts du trop-plein normatif : inflation des textes, enchaînement de chocs, dynamiques institutionnelles. Mais cette lecture par les causes ne suffit pas à en saisir pleinement la portée. Il faut désormais (re)partir de ceux qui vivent la norme, pour en appréhender l'autre versant : celui d'un trop-plein qui ne tient pas seulement à ce qui est produit, mais à la manière dont il est appliqué, cumulé et ressenti sur le terrain.

1.2. CE QUE RÉVÈLE LE TERRAIN : OUI À LA NORME, MAIS PAS À N'IMPORTE QUEL PRIX

- a.** Une ambivalence des acteurs économiques
liée à des maturités, des positionnements
et des attentes variables

Les auditions menées dans le cadre de cette note font apparaître un diagnostic plus nuancé que ne le suggère le débat public sur les normes. Si l'inflation normative est largement dénoncée par les entreprises, cette critique ne converge pas sur les normes à incriminer et n'aboutit pas à des demandes de déréglementation. Les retours du terrain révèlent au contraire une relation ambivalente à la norme, qui varie selon les secteurs, le positionnement concurrentiel ou encore la capacité d'adaptation des acteurs économiques.

Cette ambivalence tient à la nature même de la norme. Par définition, toute réglementation introduit une contrainte pour les entreprises. Elle génère des coûts de mise en conformité, mobilise des ressources organisationnelles et peut renchérir les coûts de l'ensemble d'une chaîne de production. Ces effets sont particulièrement sensibles lorsque les entreprises évoluent dans un environnement de concurrence internationale, où les productions étrangères n'ont pas à supporter des exigences comparables (cf. Chapitre 1.1. c.).

Pour autant, cette lecture ne suffit pas à rendre compte du rapport réel des entreprises à la norme. **Les contributions recueillies montrent que la critique du trop-plein normatif coexiste avec une reconnaissance largement partagée de l'utilité de nombreuses règles.**

Comme nous l'avons rappelé précédemment (1.1. c.), la norme peut corriger des défaillances de marché, réduire les asymétries d'information, coordonner les comportements économiques ou encore prévenir des risques collectifs.

Il n'est ainsi pas rare qu'une même réglementation soit décrite comme un frein par certains acteurs et comme un levier de structuration du marché par d'autres (le MCAF, la CSRD ou encore le RGPD). Les normes environnementales ou numériques illustrent d'ailleurs particulièrement cette ambivalence. **Et même lorsqu'une norme est mise à l'index par un acteur économique, la dérégulation n'est jamais l'orientation recommandée** dans les retours que nous avons eus.

Les contributions recueillies convergent ainsi vers un même constat : la fatigue normative exprimée par les entreprises relève moins d'un excès absolu de normes que d'un défaut d'organisation de l'appareil normatif. L'empilement de textes poursuivant des objectifs légitimes peut produire une charge administrative disproportionnée lorsque ces règles sont mal coordonnées ou insuffisamment hiérarchisées. Dans ces situations, la difficulté provient moins du contenu des normes elles-mêmes, que de leurs interactions et des modalités concrètes de leur mise en œuvre. **Nombre d'acteurs soulignent également les écarts d'application observés entre États membres et la tendance française à retenir les interprétations les plus exigeantes des textes européens** (le phénomène souvent dit de « sur-transposition » que nous détaillons dans le Chapitre II. 2.1.).

Ce constat invite à déplacer le débat. L'enjeu principal est moins la réduction mécanique du volume normatif que l'efficacité de la norme, entendue comme le rapport entre les coûts qu'elles imposent à la

société et les bénéfiques qu'elles permettent d'obtenir pour l'intérêt général. Une norme exigeante mais stable et cohérente peut être intégrée dans la stratégie des entreprises et devenir un facteur de compétitivité – comme nous l'évoquions plus haut. À l'inverse, une norme mal articulée avec l'existant peut produire des effets économiques négatifs, quel que soit son niveau d'exigence.

Au total, les retours du terrain suggèrent que les tensions entre normes et compétitivité relèvent avant tout d'un enjeu d'équilibre. Les critiques formulées par les entreprises portent moins sur la légitimité et l'ambition de la régulation que sur la capacité des pouvoirs publics à produire un cadre réglementaire lisible, prévisible, efficient et compatible avec les dynamiques économiques.

b. Les normes, un problème structurel avant tout

À rebours du climat médiatique général, nos questionnaires et auditions viennent ainsi rappeler que les entreprises ne sont pas fondamentalement opposées aux normes⁴⁸ – plusieurs personnes auditionnées ont souligné avec insistance que « les entreprises aiment les normes » – autant pour des raisons de sécurité juridique que pour la stabilité nécessaire à l'investissement et un positionnement haut-de-gamme qui s'accommode de normes.

La taxonomie verte en est un exemple : le secteur financier a lui-même poussé en faveur d'une plus grande harmonisation. Début février 2025, plusieurs groupes d'investisseurs institutionnels engagés contre le changement climatique ont ainsi exhorté la Commission à ne pas réduire ses ambitions en la matière⁴⁹. Dans le même esprit, selon une

⁴⁸ Combrexelle, J.-D. (2024). *Les normes à l'assaut de la démocratie*. Odile Jacob.

⁴⁹ Institutional Investors Group on Climate Change, Principles for Responsible Investment, & Eurosif. (2025, 4 février). Joint statement on proposed Omnibus legislation, <https://www.eurosif.org/news/investor-joint-statement-on-omnibus-legislation/>.

étude paneuropéenne parue en mai 2025⁵⁰, seuls 17 % des répondants (répartis selon les pays, les secteurs, la taille et le niveau de maturité des entreprises) se disent insatisfaits de la CSRD. Même parmi les professionnels de la finance, seuls 27 % expriment une insatisfaction, contre 14 % parmi les fonctions RSE.

La compétitivité européenne dépend donc plus de la **qualité et de la cohérence des normes** que de leur **volumétrie**. Cette analyse ne se limite donc pas à un constat général sur un « trop-plein » normatif. Les contributions montrent que les failles ne tiennent pas uniquement à l'essence même des normes (nécessité et pertinence de réguler), mais à leur processus de fabrication et de mise en œuvre. Il s'agit d'un problème structurel quant à la production, la gouvernance et la coordination de nos normes, plus que d'un enjeu politique relatif à l'ampleur de notre ambition normative.

1. **Complexité et empiement excessifs** : accumulation de normes parallèles, couches successives de textes, formats techniques différents.
2. **Manque de cohérence interne et d'alignement** : définitions divergentes d'un texte à l'autre, absence de passerelles entre dispositifs pourtant liés, redondance des procédures et des demandes.
3. **Discontinuité et instabilité** : révisions trop fréquentes, calendriers déconnectés, absence de constance qui empêchent d'amortir les investissements de mise en conformité.
4. **Capacités administratives insuffisantes** pour traiter les dossiers dans des délais compatibles avec les cycles économiques et technologiques.

⁵⁰ We Are Europe. (2025, mai). 2025 post-Omnibus CSRD business survey: Part 1—Quantitative study & verbatims (Rapport), <https://www.wareeurope.group/documents/content/D-H5IY4FSOidRvyFy3fpDwoc?download=0>.

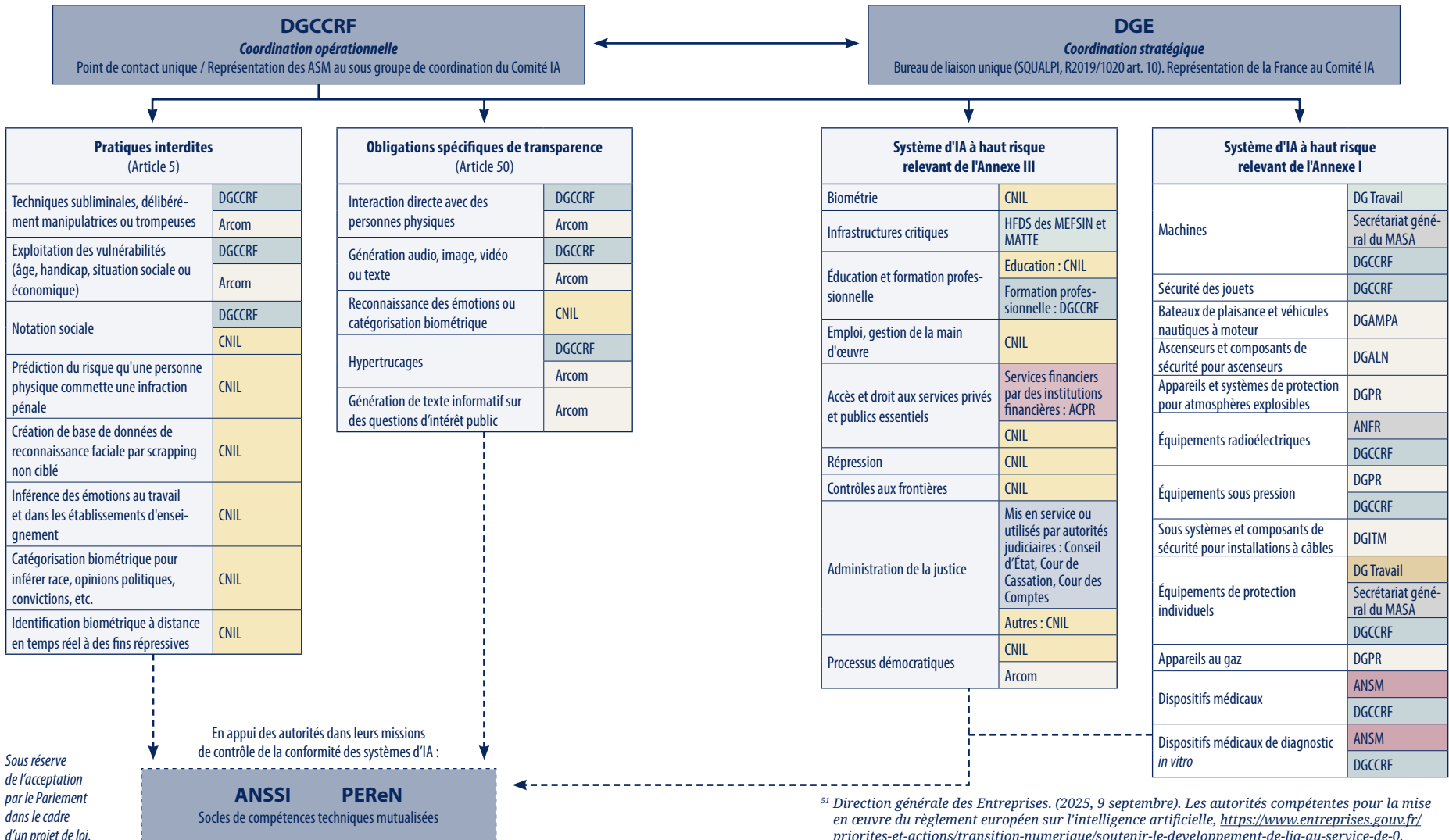
1. Complexité et empilement excessifs

La complexité procède du fait que plusieurs dispositifs poursuivant des objectifs proches s'appliquent en parallèle, sans articulation claire.

- **Démultiplication administrative** : pour le *reporting* ESG, la CSRD impose 1 178 *data points*, la CS3D une centaine, et la Taxonomie verte une cinquantaine. Les recoupements réels prévus par ces cadres ne dépassent pas 30 % de ces informations, obligeant les entreprises à produire trois séries de rapports aux objectifs proches mais aux obligations divergentes. La production des rapports ESG sur trois cadres équivaut environ à 1 500 jours travaillés par an pour un grand groupe financier. Ces chevauchements représentent un poids délétère pour les entreprises.
- **Cumul sectoriel & horizontal** : par exemple, pour un même produit numérique, il faut appliquer simultanément NIS2, CRA, et DORA, avec trois systèmes d'audit distincts.
- **Absence de cartographie inter-textes** : aucune structure centralisée ne recense les obligations croisées. Les acteurs doivent reconstituer eux-mêmes les liens, ce qui mobilise des ressources considérables.
- **Complexité de l'environnement de régulation** : pour les acteurs économiques, le coût de navigation au sein du corpus normatif est très élevé. Prenons pour exemple le secteur de l'intelligence artificielle qui doit composer avec près d'une dizaine d'acteurs (cf. Graphique 2 page suivante).

Graphique 2 • Schéma de gouvernance des autorités de surveillance de marché au titre du règlement IA en France

Source : Direction générale des entreprises du ministère de l'Economie et des finances⁵¹.



- **Rigidité de la norme dans un environnement évolutif** : cette rigidité, combinée à des normes parfois mal calibrées ou rapidement dépassées, en complique l'application dans un contexte économique et technologique en mutation rapide.
- **Approche prescriptive (obligations de moyens) plutôt que finaliste (obligations de résultat)** : le recours fréquent à des prescriptions techniques ou technologiques très spécifiques, au détriment d'obligations de résultat, limite l'adaptabilité des acteurs et alourdit la mise en œuvre.

L'empilement de normes poursuivant des objectifs similaires, mais dépourvues d'articulation, engendre une complexité systémique qui détourne les entreprises de leur cœur d'activité et affaiblit la compétitivité européenne. Cet effet cocktail est délétère.

2. Manque de cohérence interne et d'alignement

L'absence de coordination entre textes européens, et/ou entre l'UE et ses États membres, engendre des contradictions qui neutralisent l'effet attendu des normes.

- **Conflit d'objectifs** : par exemple un projet d'investissement (nucléaire), conforme à la Taxonomie verte pour ses bénéfices climatiques, se retrouve bloqué par des restrictions chimiques issues de REACH. Cette contradiction (norme incitative vs restrictive) sape l'effet incitatif initial et engendre une forme de « paralysie normative » qui dissuade l'investissement.

- **Incohérence de contenus**⁵² : les critères RFNBO exigent une corrélation stricte horaire entre production d'hydrogène et disponibilité d'électricité renouvelable, alors que le *Electricity Market Design* promeut la flexibilité. Des projets en théorie vertueux deviennent alors économiquement non viables, en raison de l'incompatibilité entre la rigidité d'une norme et la logique économique d'une autre.
- **Disparités entre niveaux européen et national** : les transpositions nationales freinent considérablement l'intégration du marché intérieur. Par exemple, la France n'exploite pas toujours les facultés ou exceptions ouvertes par le texte européen, qu'il s'agisse d'une directive ou d'un règlement, qui permettraient de ne pas alourdir les charges pesant sur les entreprises. Les directives établissent notamment des seuils ou des taux définis sous forme de plafond ou de fourchettes, dont la France choisit fréquemment de retenir les plus contraignants⁵³. Cela vaut aussi pour les champs d'application, couvrant souvent les PME en France, quand le texte européen n'impose qu'une couverture des grandes entreprises. Des interprétations divergentes au sein des États membres, des calendriers de mise en œuvre non alignés ou des exigences administratives hétérogènes créent des conditions de concurrence inégales au sein même du marché unique.

Ces incohérences et cette fragmentation sont autant de charges administratives supplémentaires pour les acteurs du marché unique, réduisant les économies d'échelle, découragent les projets inter-européens et grevant leur compétitivité internationale.

⁵² Des contradictions existent aussi entre différents textes, par exemple sur la définition des calculs/seuils d'intensité carbone (RED, ETS/CBAM, taxonomie, programmes de subvention (IPCEI etc.) ou sur la définition des plans de transition (CSRD/CS3D/ETS)).

⁵³ Dans le cadre de la directive 2006/66/CE (abrogée en août 2025), la France et l'Italie appliquaient des exigences administratives divergentes pour la qualification des lots de batteries, imposant aux transporteurs de se conformer simultanément à des formulaires de suivi distincts, à des délais de déclaration variables et à des interprétations locales divergentes du statut de « déchet dangereux ». Cette hétérogénéité, bien que techniquement régie par le cadre européen, créait des goulots d'étranglement logistiques et des coûts de conformité disproportionnés, illustrant précisément comment l'absence d'harmonisation totale – ou la sur-transposition nationale – entrave la fluidité du marché intérieur pour les opérateurs de recyclage.

3. Instabilité et manque de prévisibilité

La fréquence des révisions et l'empilement de règles transitoires fragilisent la planification stratégique et réduisent l'attractivité de l'Europe pour les projets industriels lourds.

- **Révisions rapprochées** : la fréquence élevée des révisions normatives (tous les 3 à 5 ans, parfois alors même que le texte n'est pas encore en application) se heurte aux **cycles longs des investissements industriels** – qu'il s'agisse de projets énergétiques (15-30 ans), nucléaires (50 ans), pharmaceutiques (10-12 ans) ou de transition énergétique (>15 ans). Cette instabilité mine ainsi la **prévisibilité nécessaire aux choix stratégiques** et décourage l'investissement de long terme.
- **Transitions insuffisantes** : les règles transitoires, trop courtes au regard des cycles longs de l'industrie, de l'énergie ou de la santé, transforment des périodes censées faciliter l'adaptation en facteurs d'instabilité et de blocage.
- **Rigidité de la norme dans un environnement qui évolue** : cette rigidité, combinée à des normes parfois mal calibrées ou rapidement dépassées, complique leur application dans un environnement économique et technologique en évolution rapide.

Cette instabilité augmente le coût du capital (taux de risque plus élevé), retarde les retours sur investissement et réduit l'attractivité des projets européens face aux États-Unis ou à l'Asie. Le décalage entre le cycle de vie de la norme et les cycles d'investissement crée un effet « *stop-and-go* » qui dissuade l'investissement, surtout étranger, au profit de juridictions où la fluidité réglementaire sur 10–20 ans est garantie.

4. Capacités administratives insuffisantes

Le décalage entre l'ambition normative et les moyens alloués – capacités administratives limitées, financements insuffisants – compromet la mise en œuvre et transforme la règle en facteur d'inertie.

- **Capacités administratives insuffisantes** : dans la santé, la réduction du nombre d'organismes notifiés combinée à un afflux de dossiers a porté les délais de certification de moins d'un an à près de trois ans. Dans le secteur agro-alimentaire, l'autorisation de mise sur le marché des solutions de biocontrôle prend 7 à 9 ans, contre seulement 2 ans aux États-Unis, retardant l'adoption de pratiques durables.
- **Absence de financements adaptés** : les agences nationales et européennes chargées d'appliquer des obligations normatives croissantes ne disposent pas des moyens humains et financiers correspondants, créant des goulets d'étranglement récurrents et de longues files d'attente administratives.

Ces manques montrent que, sans correspondance entre charge normative et capacités administratives, la norme cesse d'être un outil de compétitivité pour devenir un facteur de décrochage européen. À moins de souhaiter une croissance exponentielle du nombre de fonctionnaires, cette correspondance plaide pour penser plus en profondeur une mise en œuvre aussi légère que possible de nos normes, et donc de notre charge administrative afférente.

2 L'Union européenne, un bouc-émissaire commode pour une charge normative principalement nationale

En France, lorsque notre charge normative est pointée du doigt, l'incrimination de l'UE n'est jamais bien loin. Certes, les normes issues de l'UE pénètrent indéniablement de plus en plus le quotidien des entreprises et des citoyens en France. Ce constat masque cependant une réalité plus nuancée, aussi bien sur son importance réelle en France que sur les vices et les vertus de cette production normative de l'UE.

2.1. L'UE DANS LA PRODUCTION NORMATIVE : DES LOURDEURS, MAIS AUSSI DES QUALITÉS MÉCONNUES

- a. L'UE : une place réelle souvent exagérée

Délicat à mesurer, le rôle de l'UE dans la charge normative pesant sur les entreprises en France semble relativement marginal ; environ une norme sur cinq en émanerait. Comme il peut être difficile de quantifier le nombre de normes (cf. Chapitre 1.1.), il en est tout autant pour la part dérivée de l'UE en France, voire plus. En effet, l'UE fixe à la fois des règles de fonctionnement transversales s'appliquant à l'ensemble des réglementations françaises, tout en édictant ses propres régulations à transcrire telles quelles en droit français (les règlements) et d'autres à transcrire avec des marges d'appréciation (les directives).

Les experts interrogés par l'Institut Montaigne corroborent cet ordre de grandeur pour les normes « européennes » en France. Cette proportion s'avère aussi être en phase avec les chiffres relayés par les autorités

françaises pour le stock législatif français ou encore les quelques autres estimations des experts⁵⁴. Témoignage de cette réalité moins centrale qu'il n'y paraît parfois, lorsque le président de la République a longuement abordé le sujet de simplification des normes dans une intervention télévisée en 2025, les normes évoquées n'avaient qu'un lien très limité avec l'UE (Code du travail, Code de la santé, Code des impôts, délais administratifs)⁵⁵.

Ainsi, en dépit d'un rôle non-négligeable, l'UE est encore loin d'être à l'origine de 70 à 80 % de nos normes, comme le prévoyait M. Delors à la fin des années 80, et comme certains acteurs politiques en France continuent encore de l'affirmer⁵⁶. En outre, même pour les normes émanant de l'échelon UE (dont les mécanismes sont détaillés *infra*), le national joue un rôle important. Des marges substantielles leurs sont fréquemment laissées lors de la transcription dans le droit national et, surtout, dans l'application et l'exécution de celles-ci, comme nous allons le voir dans le rappel qui suit sur le détail des modalités de production normative en Europe. Par ailleurs, même pour les normes rendues obligatoires par l'UE, celle-ci est-elle européenne si l'échelon national a décidé d'aller au-delà, ou encore si la norme française préexistait l'injonction européenne ?

⁵⁴ Représentation de la Commission européenne en France. (2024, 13 mai). Non, 80 % des lois françaises ne sont pas imposées par l'Europe ! https://france.representation.ec.europa.eu/informations/non-80-des-lois-francaises-ne-sont-pas-imposees-par-leurope-2024-05-13_fr ; Stanghellini, C. (2019, 13 avril). Non, 80 % des lois françaises ne viennent pas de Bruxelles. *TF1 Info*, <https://www.tf1info.fr/elections/non-80-des-lois-francaises-ne-viennent-pas-de-bruxelles-2118292.htm> ; Fekl, M., & Platt, T. (2010, 5 février). Normes européennes, loi française : le mythe des 80 % (Rapport). Terra Nova, <https://tnova.fr/democratie/politique-institutions/normes-europeennes-loi-francaise-le-mythe-des-80/> ; Bertoincini, Y. (2014, 19 mai). L'UE et ses normes : prison des peuples ou cage à poules ? (Policy Paper n° 112). Institut Jacques Delors. <https://institutdelors.eu/publications/ue-et-ses-normes-prison-des-peuples-ou-cages-a-poules/>.

⁵⁵ Macron, E. (2025, 13 mai). Emmanuel Macron – Les défis de la France (Émission télévisée). *TF1 Info*, <https://www.youtube.com/watch?v=db5XImMwNDw>. (1h17m55s – 1h24m40s).

⁵⁶ Lequeux, V. (2024, 31 mai). [Fact-checking] 80 % des lois françaises viennent-elles de l'Union européenne ? *Touteleurope.eu*, <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/fact-checking-80-des-lois-francaises-viennent-elles-de-l-union-europeenne/> ; Maréchal, M. [@MarionMarechal]. (2024, 28 avril). 80 % des lois qui sont votées en France sont issues de textes votés au Parlement européen (Tweet). X, <https://x.com/MarionMarechal/status/1784563241080811736> ; Bardella, J. (2019, 9 avril). Jordan Bardella face à Ruth Elkrief (Émission télévisée). 19h Ruth Elkrief, *BFM TV*, https://www.bfmtv.com/replay-emissions/19h-ruth-elkrief/jordan-bardella-face-a-ruth-elkrief_VN-201904090199.html ; Philippot, F. [@f_philippot]. (2026, 7 mai). À l'instant sur France Info : « 78 % des lois adoptées en France depuis 2002 sont issues du droit européen et international » ! (Tweet). X, https://x.com/f_philippot/status/2052267301672452371.

Il n'empêche, comme évoqué dans le premier chapitre de cette note (cf. Chapitre 1.1. b.), que l'inflation législative européenne est bien réelle. Toutefois, la dynamique nationale étant tout aussi soutenue, on peut considérer que la part de l'UE dans la charge normative en France est bien sur une pente légèrement ascendante.

Cette moyenne n'empêche pas des réalités sectorielles ou thématiques nettement plus européennes, notamment sur les enjeux où les synergies et les risques de passagers clandestins sont importants. L'environnement, le numérique, la finance, l'agriculture et la pêche sont les domaines où l'empreinte de l'UE est plus importante, comme l'établit aussi la littérature scientifique⁵⁷. Cet investissement, qui peut tout à fait être critiqué dans ses modalités, répond à des logiques d'efficacité économique et politique. Conformément au principe de subsidiarité gravé dans l'Article 5 du Traité de fonctionnement de l'UE, l'UE tend à intervenir sur des défis communs aux enjeux de coordination essentiels à l'efficacité des réponses nationales.

Concrètement, cela signifie que l'UE intervient là où des réponses nationales seules risqueraient d'être nettement moins percutantes, que l'effet de masse soit déterminant et/ou que le risque de passer clandestin soit important (i.e. qu'un membre de l'UE puisse se soustraire à l'effort commun sans préjudice sur son accès au bénéfice, comme sur les enjeux climatiques). Qui peut sérieusement imaginer qu'un État européen impose seul ses règles aux géants du numérique avec succès ? Quelle portée aurait une stratégie de protection économique conduite isolément, à l'heure où nos économies sont si étroitement interdépendantes ? Comment agir efficacement pour la biodiversité et le climat à l'échelle d'un seul pays ?

⁵⁷ Brouard, S., Costa, O., & König, T. (Éds.). (2011). *The Europeanization of domestic legislatures: The empirical implications of the Delors' myth in nine countries*. Springer.

La construction politique qu'est l'UE peut ainsi être vue comme un mécanisme de coordination étroit des Européens sur des enjeux communs à forte synergie. Après la régulation des biens et les enjeux de concurrence externes et internes dans les années 80, 90 et 2000, ce fut au tour de la régulation financière. Sur la dernière décennie, la préservation de nos environnements et la régulation du numérique toujours plus présents dans nos vies ont prévalu. Pour éviter les enchevêtrements et les risques de passer clandestin, les États membres ont intimé à l'UE de jouer un rôle central dans l'accroissement de leurs efforts réglementaires.

Ainsi, le marché carbone européen est une création normative émanant d'une succession de législations européennes débutée en 2003. Le Règlement général sur la protection des données (RGPD) fournit un cadre commun à toutes les données en Europe. Ces efforts, aussi imparfaits soient-ils, expliquent que le continent européen fasse aujourd'hui figure de référence dans la régulation de ces domaines. En matière environnementale, où les résultats sont mieux quantifiables, les effets apparaissent globalement probants, tant en termes de réduction des émissions que de préservation de la biodiversité.

À l'heure des grandes économies de masse continentale comme la Chine ou les États-Unis, le manque de règles européennes alimente une fragmentation du marché européen. D'après une étude du FMI, certes contestée, en ramenant les barrières internes européennes au niveau de celles observées aux États-Unis, les Européens gagneraient 7 % de productivité⁵⁸.

⁵⁸ FMI. (2024, octobre). *A recovery short of Europe's full potential*. Dans *Regional economic outlook: Europe, October 2024*, <https://doi.org/10.5089/9798400287312.086.CH001> ; Head, K., & Mayer, T. (2025, 13 novembre). *No, the EU does not impose a 45% tariff on itself*. VoxEU, <https://cepr.org/voxeu/columns/no-eu-does-not-impose-45-tariff-itself>.

b. L'UE : une ingénierie normative complexe et lente

L'UE, ordre plurinational quasi-juridictionnel, dispose principalement de sa production normative pour agir. Contrairement à un État de plein droit, l'UE ne dispose pas du monopole de la force légitime ou de capacités exécutives, en plus d'un budget de fonctionnement et de ressources humaines très limitées. Ces limites budgétaires expliquent pour partie une préférence de l'UE pour l'intervention par la norme plutôt que par la subvention, et donc un transfert des coûts de celle-ci vers les entreprises et les consommateurs plutôt que sur les contribuables européens.

Cette production normative s'effectue prioritairement au travers des règlements, qui s'appliquent d'office, et des directives, que les États membres transposent avec des marges d'interprétation.

Ces actes sont co-produits par le Conseil de l'UE et le Parlement sur la base d'une proposition de la Commission. Cette proposition – inscrite dans les orientations établies par les chefs d'État et de gouvernement des États membres (i.e. le Conseil européen) – émane souvent d'une sollicitation du Conseil ou, plus rarement, du Parlement. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, elle donne lieu à des contre-propositions du Parlement et du Conseil. Une négociation s'engage alors entre ces deux institutions pour aboutir à un texte final, la Commission en facilitant la conduite dans le cadre de ce qui est appelé les trilogues.

Le Parlement et le Conseil doivent chacun approuver formellement le texte final, avant une publication au Journal officiel de l'UE (JOUE). Les modalités de décision en Conseil sont fonction du type de partage des responsabilités entre l'échelon UE et le national prévu par les traités⁵⁹. La majorité qualifiée de 55 % des États et 65 % de la population prévaut pour les thématiques de compétences exclusivement européennes,

⁵⁹ *Union européenne. (2022, 24 février). Division of competences within the European Union. EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020>.*

comme pour la politique de commerce international, les règles de concurrence ou les régulations essentielles des produits. L'unanimité prévaut sur les sujets de compétences partagées, donnant à chaque État membre un droit de véto en matière de fiscalité, de social, de mix énergétique ou encore de politique étrangère.

Une fois définitivement adoptés, les règlements sont directement applicables dans tous les États membres. Leur mise en œuvre peut toutefois nécessiter des mesures d'exécution nationales, notamment pour désigner les autorités compétentes en charge de l'application.

Les directives, au contraire, se limitent en théorie à fixer des objectifs à atteindre et, le cas échéant, des seuils minimaux ou maximaux. Chaque État membre doit ensuite en assurer la transposition dans son droit national, sous la surveillance des services de la Commission. Les États membres conservent des marges d'interprétation significatives dans la définition des paramètres précis et des modalités de mise en œuvre. Dans la pratique, ces marges varient sensiblement. Certaines se limitent à fixer des objectifs généraux, tandis que d'autres plus détaillées encadrent précisément les modalités de transposition.

Une évolution vers des directives de plus en plus prescriptives brouille la frontière traditionnelle entre directives et règlements. Cela va de pair avec une part croissante des règlements dans les actes législatifs de l'UE, passés du tiers des actes avant 2010 aux deux-tiers depuis 2020⁶⁰.

La charge normative issue de l'UE en France va au-delà des actes législatifs de l'UE. Les actes juridiques de l'UE – aussi parfois appelés normes de rang 1 – donnent aussi le pouvoir à la Commission de produire des normes *via* des actes délégués et des actes d'exécution – dits « non législatifs » ou normes de rang 2 – sur des éléments non-essentiels d'une réglementation. Comme pour les décisions à la main de l'exécutif

⁶⁰ Union européenne. (s.d.). Statistiques sur les actes juridiques. EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>.

au niveau national, ces actes s'effectuent sous le contrôle des « législateurs », soit, dans le cas de l'UE, les gouvernements des États membres et le Parlement. Ces derniers exercent très peu en pratique leur pouvoir de contrôle sur ces actes⁶¹.

Certaines agences se voient également confier des responsabilités en matière de normes techniques de rang 2 dans plusieurs secteurs, tant au niveau européen (notamment en finance, pour les produits chimiques ou les médicaments) qu'au niveau national (pour une description de ces dernières, voir chapitre 2.2. d., encadré 3).

Les orientations, guides et Q&A publiés par la Commission et les autorités européennes jouent aussi un rôle structurant pour des nombreuses procédures de supervision et de contrôle. De ce fait, ces orientations forment un ensemble aux implications quasi-normatives (appelées normes de rang 3), les acteurs ayant du mal en pratique à aller à leur rencontre⁶². Il en va d'ailleurs de même au niveau national avec les administrations et autres autorités publiques responsables de ces procédures.

L'UE se démarque par la lenteur de son processus législatif, et donc de sa production normative, qui prend souvent plus de quatre ans entre l'idéation et la concrétisation, et plus encore pour l'entrée en vigueur complète. Pour la seule phase de production à l'échelon UE à partir de la proposition de la Commission, il faut compter plus de 24 mois en moyenne⁶³. Ajoutées à cela la phase d'amorce et les étapes nécessaires avant l'entrée en vigueur des textes, il faut souvent plus de

⁶¹ Maříko, R. (2022, décembre). *The European Parliament's right to challenge Commission delegated acts (Briefing PE 739.257)*. Service de recherche du Parlement européen, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)739257](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)739257).

⁶² AEDBF France. (2025, 10 février). *Less is more. Propositions pour simplifier et améliorer le processus normatif européen dans le secteur des services financiers (Rapport d'un groupe d'experts)*, <https://www.aedbf-france.fr/telecharger-le-rapport-less-is-more>.

⁶³ Clifford Chance. (2025, 5 février). *How long is the EU legislative process? Lessons for financial services from the 2019-24 Commission (Briefing)*, <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2025/02/how-long-is-the-eu-legislative-process-lessons-for-financial-services-from-the-2019-24-commission.pdf>.

quatre ans avant de voir une ambition de politique publique se concrétiser. Fréquemment, par souci de lisser l'impact des réglementations, un délai de grâce de plusieurs semestres avant la mise en œuvre intégrale est accordé. Au-delà des ambitions de bonne régulation, ces délais sont principalement dérivés de l'ordre juridictionnel inhabituel qu'est l'UE, ou « ordre juridique propre » comme le dit la Cour de justice de l'Union européenne. Les États membres ont notamment été soucieux de maintenir un contrôle étroit sur ce processus et leurs contenus, de l'amorce à la validation définitive.

Le risque est que l'intention et la conception s'avèrent en décalage avec le monde dans lequel la norme vient effectivement se déployer. À titre d'illustration, la révision du règlement éco-conception de 2009 a été formellement lancée avec la proposition de la Commission en mars 2022 pour une publication au Journal officiel en juillet 2024. Les concrétisations de ses principales modifications – l'établissement de critères d'éco-conception et le passeport numérique des produits – ne seront mises en œuvre que progressivement d'ici à 2030, en partie *via* des actes délégués. Le Règlement général sur la protection des données (RGPD) a lui été lancé en 2011 par le Conseil européen, pour une pleine application en 2018.

Pour une opinion française coutumière d'un exécutif fort, disposant traditionnellement d'une majorité législative solide et des pouvoirs publics fortement centralisés, ces délais sont parfois difficilement compréhensibles.

c. L'UE : l'une des procédures réglementaires
les plus exigeantes au monde

L'UE figure parmi les meilleurs élèves de l'OCDE pour la qualité formelle de son processus de production normative. L'OCDE mesure quatre dimensions de la qualité du processus de production normative selon les règles en place pour encadrer ce processus : études d'impact *ex-ante*, évaluation *ex-post*, association des parties prenantes et transparence⁶⁴. Les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG), établis sur chacune de ces quatre dimensions, sont autour de 3,5 pour l'UE, contre 1,75 en moyenne dans l'OCDE, ainsi qu'en France, et de 2 en Allemagne. Seul le Royaume Uni sur le volet des études *ex-ante* fait sensiblement mieux que l'UE (concernant les bonnes pratiques britanniques, cf. Chapitre 2.2. d., encadré 4).

Une telle quantification d'un mécanisme aussi complexe souffre forcément de nombreuses limites, au premier rang desquelles son absence de considération pour le déroulé en pratique de ces processus, au profit d'une approche intégralement concentrée sur ce qui est juridiquement prévu. Autre limite majeure, ces données n'ont pas vocation à prendre en compte l'ampleur de l'ambition normative injectée dans ce processus de production, et ignore donc aussi la charge normative totale qui en résulte. Quoi qu'il en soit, le constat d'une meilleure procédure normative au niveau de l'UE a été largement corroboré par nos auditions et nos experts.

La production normative bruxelloise répond en effet à des obligations de bonne réglementation parmi les plus exigeantes au monde. Les efforts au long cours entrepris par l'UE pour améliorer son processus législatif n'y sont évidemment pas étrangers.

⁶⁴ OCDE. (s.d.). Mesurer la réglementation, <https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/measuring-regulatory-performance.html>.

Le programme REFIT de 2012 engage ainsi la Commission à examiner systématiquement les impacts des initiatives législatives, y compris leur impact sur la compétitivité et les possibles simplifications. Ces études d'impact, adjointes obligatoirement à tout projet de législation, sont parmi les plus solidement encadrées dans les pays de l'OCDE. Fréquemment effectuées par des tiers extérieurs et indépendants, et non systématiquement par les services du ministère qui porte le projet comme en France, ces études intègrent une longue liste de dimensions, telles que les différentes options politiques possibles et le potentiel de simplification, ainsi que de ses conséquences, sur les PME, sur la compétitivité vis-à-vis des acteurs étrangers ou encore concernant la charge administrative induite par la nouvelle législation⁶⁵. La qualité de celles-ci est revue par un comité indépendant d'examen de la réglementation (*Regulatory Scrutiny Board*, « RSB »), qui renvoie fréquemment la Commission à sa copie pour des approfondissements.

Le niveau de ces études d'impact est toutefois jugé hétérogène par les acteurs économiques que nous avons interrogés, bien qu'unaniment reconnu comme supérieur aux exercices analogues en France⁶⁶. D'ailleurs, en 2023, 40 % de ces études recevaient un avis négatif du RSB, en partie dû à une prise en compte incomplète des coûts⁶⁷. Une faiblesse plus systématique existe sur la prise en compte incomplète des implications budgétaires de la mise en œuvre des normes émanant de l'UE. En effet, contrairement aux études d'impact nationales, les évaluations européennes demeurent souvent centrées sur les objectifs économiques ou environnementaux poursuivis, laissant aux États membres la responsabilité d'absorber les coûts administratifs et organisationnels de leur mise en œuvre.

⁶⁵ Commission européenne. (2025, décembre). TOOL #7. What is an impact assessment and when it is necessary. Dans *Better regulation toolbox* (pp. 42-48), https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20December%202025.pdf

⁶⁶ Pour une discussion plus en détail concernant les études d'impact nationales : Conseil d'État. (2016). *Simplification et qualité du droit*, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/simplification-et-qualite-du-droit>.

⁶⁷ Commission européenne. Secrétariat général. (2024, 13 mai). *Regulatory Scrutiny Board—Annual Report 2023*, https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_en.

Exercice nécessairement imparfait, les pistes d'amélioration restent nombreuses, mais doivent être pondérées des coûts et des délais ainsi ajoutés à la production normative⁶⁸.

En sus de ces études *ex-ante*, la production quasi-législative à l'échelon UE s'astreint à des évaluations *ex-post* au titre d'un horizon de révision obligatoire de ses législations à 5-7 ans, presque systématiquement inscrite dans le texte initial. Ces évaluations doivent prendre en compte l'efficacité de la législation dans la poursuite des objectifs assignés, son efficience (i.e. considération pour le rapport bénéfice/coût), ainsi que des suggestions de simplification. Le RBS évoqué *supra* n'en évalue qu'une partie, et s'est montré extrêmement critique de la qualité de ces exercices, dont l'obligation n'est que rarement respectée⁶⁹. Par ailleurs, aucun lien n'est structuré entre ces études et les évaluations *ex-ante*.

Par ailleurs, la Commission s'est aussi assignée des engagements de *Better Regulation* depuis 2016 (cf. Chapitre 2.1. c. encadré 2) portant sur la transparence et des procédures strictes de consultation des parties prenantes, dont les entreprises. Ces procédures doivent durer un minimum de 12 semaines, être ouvertes à tous et donner lieu à la publication des contributions écrites reçues. Les propositions de texte doivent aussi renseigner une évaluation de la charge administrative induite, ainsi que démontrer leur impact sur les PME et la prise en compte de leurs intérêts. Le RBS évoqué plus haut contrôle aussi la qualité de la proposition législative de la Commission, aboutissant souvent à des obligations d'amélioration.

Si un accord a aussi été trouvé pour étendre l'application de ces engagements au Parlement et au Conseil, son effectivité est assez faible au sein de ces instances.

⁶⁸ *Bucher, A., & Golberg, E., op. cit.*

⁶⁹ *Commission européenne. Secrétariat général. (2020, 4 mai). 2.2. Evaluate properly. Dans Regulatory Scrutiny Board—Annual Report 2019 (pp. 17–20), https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2019_en; Commission européenne. Secrétariat général. (2025, 14 mai). Regulatory Scrutiny Board—Annual Report 2024, https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2024_en.*

Encadré 2 • Les outils de *Better Regulation*

La simplification dans l'UE ne s'est pas limitée à des allègements ponctuels d'obligations existantes. Elle s'est concentrée sur des garanties plus structurelles vis-à-vis de la qualité de la procédure de production et de révision des réglementations européennes. À cet égard, le cadre européen de *better regulation* constitue une composante centrale de la stratégie de simplification de l'UE depuis plusieurs décennies.

Cette démarche repose sur un principe structurant : produire des règles plus simples, proportionnées et cohérentes, tout en garantissant qu'elles atteignent effectivement leurs objectifs. La simplification passe ainsi autant par le « stock » normatif (révision et allègement des textes existants) que par le « flux » (qualité des nouvelles initiatives).

Plusieurs instruments structurent cette approche :

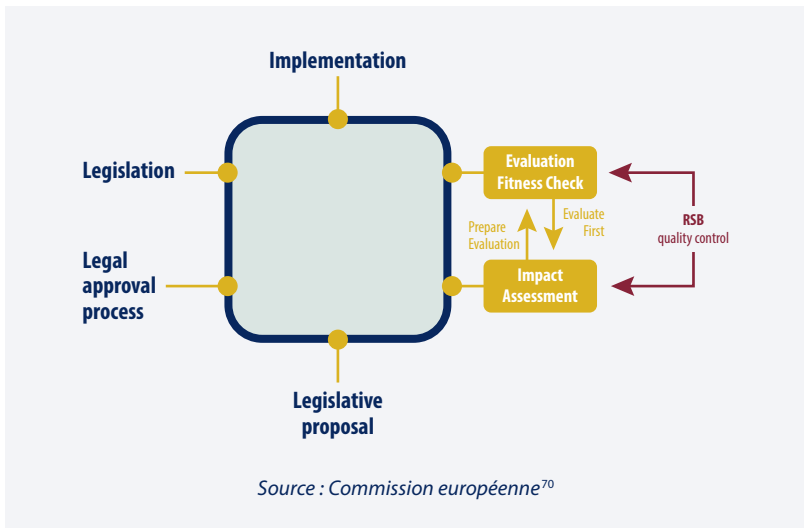
- **le principe « *evaluate first* »**, qui impose d'évaluer une politique existante avant d'en proposer la révision ;
- **les évaluations et *fitness checks***, qui analysent l'efficacité, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne des textes en vigueur ;
- **les études d'impact**, réalisées en amont des nouvelles propositions, afin d'identifier les différentes options, leurs effets économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que leur proportionnalité ;
- **l'objectif chiffré de réduction des charges administratives**, notamment à travers le programme REFIT et le mécanisme « *one in, one out* », destiné à compenser les nouvelles charges par des allègements équivalents ;

- **le test PME et compétitivité**, qui vise à mieux intégrer l'impact différencié des normes sur les petites et moyennes entreprises;
- **le contrôle indépendant du *Regulatory Scrutiny Board***, chargé d'examiner la qualité des études d'impact et de certaines évaluations.

La simplification est également envisagée sous l'angle procédural et démocratique. La consultation systématique des parties prenantes – appels à contribution, consultations publiques, dialogues de mise en œuvre, « *reality checks* » – vise à améliorer la robustesse des textes et à identifier en amont les difficultés pratiques d'application. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont explicitement intégrés dans l'analyse, afin de s'assurer que l'action européenne n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

Enfin, la qualité normative est pensée dans une perspective dynamique : les politiques doivent rester « *fit for purpose* », adaptées aux évolutions technologiques, économiques et géopolitiques, ce que permet notamment le recours à la prospective stratégique.

Ainsi entendue, la *better regulation* ne constitue pas une politique distincte de la simplification, mais à la fois sa principale concrétisation jusque-là et son socle méthodologique. Elle vise à prévenir la complexité en amont, à corriger les surcharges en aval et à garantir que l'environnement réglementaire européen soit non seulement protecteur, mais aussi lisible, stable et compétitif.



Éludons enfin un mythe : aucune étude sérieuse ni audition n’a signalé une prévalence particulière de certains lobbies au niveau de l’UE. Les groupes d’intérêts – ou lobbies – sont toujours nombreux autour des espaces de pouvoir. À cet égard, Bruxelles ne fait pas exception, avec plus de 10 000 organisations impliquées et 30 000 lobbyistes. Ceci dit, le cadre encadrant ces activités est tout aussi singulièrement exigeant⁷¹. Il n’existe pas à notre connaissance d’études attestant d’un impact du lobbyisme plus important à Bruxelles que dans les capitales nationales, ni ne l’infirmant d’ailleurs. Un indice est toutefois rassurant : l’ensemble de l’arc politique français dénonce l’influence de groupes d’intérêt qu’il juge contraires à ses propres convictions, à son propre récit. Pour la gauche, les grandes entreprises dictent la norme ; pour la droite, ce sont les ONG environnementales qui imposent leur agenda.

⁷⁰ Commission européenne. (s.d.). *Better regulation*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en.

⁷¹ Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. (2020, 21 octobre). *Comparative study of lobbying regulation mechanisms*, https://www.hatvp.fr/english_news/comparative-study-of-lobbying-regulation-mechanisms/.

d. L'UE : des normes façonnées par des équilibres politiques instables et une technicité croissante

Des fragilités majeures existent dans le processus législatif européen, centrées autour du Parlement et du Conseil. En dépit des faiblesses évoquées jusqu'ici autour de la proposition des textes législatifs européens par la Commission, un consensus se dégage autant de la littérature que de nos auditions quant à la localisation des principaux maux de la production réglementaire européenne.

En effet, les co-législateurs européens ne sont que très marginalement soumis aux exigences du programme « *Better Regulation* » mentionné. Ainsi, comme pour le cas français, les amendements substantiels du Parlement ou du Conseil à la proposition de la Commission ne sont pas soumis à des études d'impact. La Cour des comptes européenne reconnaissait, dans un avis d'octobre 2023, qu'il n'était fourni que « peu d'informations sur les options d'intervention possibles et sur les coûts induits par le règlement proposé » sur ces modifications introduites au cours du processus législatif⁷².

Le fonctionnement du Parlement européen contribue également à ces fragilités. La structuration plus lâche des groupes politiques, au profit des affiliations nationales, combinée à une compétence technique inégale selon les domaines, favorise la multiplication d'amendements sectoriels. Cette structuration plus lâche renforce aussi la dimension politique des compromis législatifs, au détriment de leur cohérence technique. Les évolutions du champ politique au niveau de l'UE ont aggravé ces tendances. Le plus grand nombre de partis au Parlement et au Conseil accroît le nombre de partie-prenantes à satisfaire lors des négociations, tandis que les majorités plus fines en soutien à la Commission accroît le bras de levier de groupes plus restreints.

⁷² Rapin, J.-F., Marie, D., & Morin-Desailly, C. (2024, 4 décembre). *Dérive normative de l'Union européenne (Rapport d'information n° 190)*. Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r24-190/r24-19010.html>.

Les trilogues, étape devenue centrale dans la production législative de l'UE, se déroulent dans un cadre largement opaque et dominé par des compromis politiques rapides, constituant un « angle mort » des engagements de bonne régulation. Faute d'obligation possible dans le cadre des traités, les engagements passés n'ont pas été suivis d'effet⁷³. Contrairement aux systèmes parlementaires nationaux reposant sur des mécanismes de navette, qui permettent une amélioration progressive des textes par itération, la finalisation des normes « européennes » intervient dans une grande négociation politique entre attachements partisan et national, dont les possibilités d'amendement ultérieures sont fortement réduites. Cette dynamique favorise la production de textes denses, parfois peu cohérents, dont la mise en œuvre peut s'avérer particulièrement complexe.

Enfin, la configuration institutionnelle unique de l'UE accentue la distance entre les acteurs de l'élaboration normative et les réalités concrètes d'une mise en œuvre portée quasi-exclusivement par des organes nationaux voire locaux.

Un relatif désengagement du politique face à des sujets plus complexes et des compromis plus durs à trouver a accru le rôle d'une technocratie friande de réglementations. Une conjonction de facteurs a pu pousser à un rôle croissant d'acteurs techniques dans la création normative de l'UE. La technicité croissante de certains sujets incite les acteurs politiques à déléguer des décisions aux experts techniques, que ce soit la Commission – au travers d'actes délégués ou d'exécution en très forte croissance – ou les agences spécialisées⁷⁴. De la réglementation financière, aux considérations environnementales ou encore

⁷³ Del Monte, M. (2026, avril). *Understanding trilogue: Parliament's rules and practices for reaching provisional agreement on legislation (PE 690.614)*. Service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690614/EPRS_BRI\(2021\)690614_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690614/EPRS_BRI(2021)690614_EN.pdf).

⁷⁴ Pour le secteur financier, cf. AEDBF France, *Less is more*, op. cit., annexe 11. Plus généralement : Baran, A.-K., Eckhardt, P., Schmidt, C., & Van Roosebeke, B. (2016, 4 octobre). *European supervisory authorities: Room for improvement at Level 2 and Level 3*. Centre for European Policy (cep), <https://www.cep.eu/eu-topics/details/the-european-supervisory-authorities-room-for-improvement-at-level-2-and-level-3.html>; pour les statistiques précises sur l'inflation de ce nombre d'actes, le registre officiel témoigne d'un chiffre de 37 actes en 2010 à plus de 700 en 2025 (UE. Statistiques sur les actes juridiques. op.cit.).

aux enjeux numériques, le coût d'entrée pour des équipes politiques limitées et souvent peu formées sur ces technicités est allé croissant. Le déficit de compétence est jugé par les acteurs économiques auditionnés comme particulièrement aigu au niveau du Parlement, quoique moins prononcé qu'au niveau national.

La croissance de cette délégation du pouvoir normatif des co-législateurs est aussi une manière de faciliter l'approbation des textes. Face à l'hétérogénéité croissante des orientations politiques au sein des co-législateurs – au traditionnel duopole entre les deux grands partis de gauche (S&D) et de droite (PPE) s'est substituée aussi bien au Conseil qu'au Parlement une myriade de partis –, cela permet de se défaire de points de conflictualité.

Ce rôle croissant de la technocratie par rapport au politique peut contribuer à la prévalence de considérations maximalistes. Ces acteurs ultraspécialisés sont en effet plus à risque de surpondérer la poursuite de l'objectif spécifique poursuivi, au détriment d'autres enjeux de politique publique, comme l'activité économique ou la lisibilité.

2. 2. L'EXCÈS DE ZÈLE FRANÇAIS

a. La « surtransposition » : un phénomène largement surestimé

Comme nous le détaillons dans la partie précédente (2.2. b.), les directives se limitent, en principe, à fixer des objectifs à atteindre et des exigences minimales. **Il incombe aux États membres de déterminer les modalités juridiques et administratives permettant leur mise en œuvre lors de la transposition dans leur droit national.** La logique est de permettre ainsi un équilibre entre harmonisation européenne et respect des traditions juridiques et préférences nationales.

La notion de « sur-transposition » désigne *stricto sensu* les situations dans lesquelles le droit national introduit, lors de la transposition d'une directive, des obligations allant au-delà des exigences minimales fixées par l'UE⁷⁵. Cette notion est devenue un élément central des critiques formulées à l'égard de la production normative, fréquemment présentée comme l'une des causes principales de la complexité réglementaire pesant sur les entreprises.

Dans le langage courant, la surtransposition peut désigner l'ensemble des normes où la France est plus exigeante que ses partenaires européens, quand bien même la norme préexistait ou a été ajoutée de manière autonome après la transposition formelle, ce qui va bien au-delà de la définition stricte. **À noter que la surtransposition n'est pas définie en droit et renvoie à la souveraineté des États membres dans la détermination de leurs réglementations au-delà du cadre européen.**

Pourtant si la surtransposition est très souvent évoquée dans nos discussions collectives, elle reste difficile à quantifier. Si certains États ont formellement interdit cette pratique à leurs administrations pour la proposition de texte, la mise en œuvre effective de cet objectif paraît périlleuse, notamment face à la souveraineté des législateurs. Le gouvernement français a, à plusieurs reprises, donné instruction à ses administrations de proscrire cette pratique, avec une effectivité difficile à évaluer comme le rappelle un rapport du Sénat⁷⁶.

⁷⁵ Le Conseil d'État le définit comme « la création de normes de droit interne excédant les obligations résultant d'une directive ». (Conseil d'État. (2018, 4 octobre). *Projet de loi relatif à la suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français (Avis consultatif)*, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/projet-de-loi-relatif-a-la-suppression-des-surtranspositions-des-directives-europeennes-en-droit-francais>.

⁷⁶ Danesi, R. (2018, 28 juin). *La surtransposition du droit européen en droit français : un frein pour la compétitivité des entreprises (Rapport d'information n° 614)*. Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r17-614/r17-6141.html>.

La surtransposition *stricto sensu* reste plutôt marginale. Il est ressorti de nos auditions que la surtransposition n'apparaissait pas aussi systématique aux acteurs économiques que nos discussions collectives le laissent à penser. Cela recoupe les études sur le sujet, qui en font un phénomène marginal⁷⁷.

Certes, **nombre des acteurs économiques interrogés dénoncent une propension française à toujours vouloir être mieux-disante que ne l'exige l'UE.** Loin d'être le seul exemple, la transposition de la directive NIS2 en matière de cybersécurité illustre cette inclinaison. Alors que certains États membres, à l'image de la Belgique, ont choisi de s'appuyer sur des référentiels internationaux existants tels que la norme ISO 2700X, la France a développé des exigences de sécurité spécifiques sous l'impulsion de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI). Le syndrome de la bonne élève, combinée à un goût français pour la singularité normative, a fait de la France un pays souvent plus exigeant que ses voisins, alimentant ainsi sa réputation de championne de la « surtransposition » – entendue dans son usage courant.

La directive sur la transparence salariale en offre une illustration encore plus criante. La France envisage d'aller au-delà des exigences européennes, notamment en introduisant des sanctions pénales, quand la Suède, pourtant référence en matière d'égalité femmes-hommes, retient une approche plus pragmatique. **Le coût de cette transposition est estimé, par elles, à 2,5 milliards d'euros pour les seules ETI françaises.** À vouloir être plus vertueux que ses partenaires, la France risque d'affaiblir la compétitivité de ses entreprises, de freiner les créations d'emplois et, *in fine*, de desservir la cause même que la directive entend promouvoir.

⁷⁷ « La mission a identifié, sur les 1 400 textes entrant dans son champ relatif au marché intérieur, 137 directives faisant l'objet d'au moins une mesure de sur-transposition. Parmi les 137 directives, il s'est avéré après analyse approfondie, que 40 mesures de niveau législatif ne constituaient pas une sur-transposition ou ne le seraient plus au regard de directives en cours d'adoption ou de transposition, par exemple en matière de déchets. » (Sitzenstuhl, C. (2024, 28 février). Rapport d'information portant observations sur le projet de loi DDADUE (Rapport d'information n° 2 250). Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/duel/16b2250_rapport-information).

De plus, la France se distingue aussi par une sollicitation plus limitée d'exemption vis-à-vis des règlements européens, ce qui peut s'apparenter à une forme de « surtransposition »⁷⁸. À noter que cette mieux-disance semble particulièrement saillante dans certains domaines, dont l'agriculture justement, mais aussi la santé ou le respect de la vie privée.

Face à une opinion publique française portée sur l'intervention publique et relativement moins disposée au risque⁷⁹, il apparaît difficilement concevable politiquement et juridiquement d'interdire aux législateurs de fixer le niveau de contrainte qu'ils estiment conforme aux attentes de leurs administrés. Cette liberté d'appréciation, procédant directement de la souveraineté du peuple dont ils sont les représentants, est à ce titre garantie par la Constitution.

b. Des normes françaises fréquemment au-delà des standards européens

Délicate à mesurer de manière agrégée, la mieux-disance normative française a fait l'objet d'un consensus lors de nos auditions.

Contrairement à ce que peut laisser penser le débat public, la surtransposition n'y joue qu'un rôle marginal, au profit d'autres facteurs souvent sous-estimés. Au-delà de ces mécanismes, il faut souligner que cette mieux-disance française traduit avant tout une sensibilité particulière au risque et une préférence marquée pour l'intervention publique.

⁷⁸ « [...] pour le règlement REACH (Registration, Evaluation, Authorization, and Restriction of Chemicals), qui régle l'importation de matières dangereuses, l'Allemagne compte une cinquantaine d'exemptions, alors que la France s'en autorisait moins de cinq encore en 2023. » (Férey, A. (2025, 10 avril). *Sous le feu des normes : comment encadrer sans désarmer la défense européenne ?* (Focus Stratégique n° 125). Ifri, <https://www.ifri.org/fr/etudes/sous-le-feu-des-normes-comment-encadrer-sans-desarmer-la-defense-europeenne>.

⁷⁹ Rieger, M. O., Wang, M., & Hens, T. (2015). Risk preferences around the world. *Management Science*, 61(3), 637–648, <https://doi.org/10.1287/mnsc.2013.1869>; Ferreira, M. (2018, 21 septembre). Cross-country differences in risk attitudes towards financial investment. *VoxEU*, <https://cepr.org/voxeu/columns/cross-country-differences-risk-attitudes-towards-financial-investment>.

Face à cette spécificité française, les autorités françaises cherchent régulièrement à orienter les discussions au niveau de l'UE (effet d'entraînement). Pour ce faire, elles peuvent adopter des dispositifs réglementaires plus exigeants que ceux en vigueur au niveau européen. Cette stratégie vise à faire émerger, par l'exemple national, un relèvement ultérieur des normes européennes. Cette approche a permis un alignement vers le haut du cadre européen à de multiples occasions, notamment en matière de lutte contre le travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement, de régulation des crypto-actifs ou encore de devoir de vigilance des entreprises.

Toutefois, lorsque cet effet d'entraînement ne se concrétise pas totalement, tendance presque naturelle d'une discussion à 27, la France se trouve exposée à un différentiel réglementaire susceptible de fragiliser la compétitivité de ses acteurs économiques. Cette situation tend aujourd'hui à se dessiner dans le domaine de la certification en cybersécurité des services cloud comme nous l'évoquions *supra*.

La controversée Loi Climat et résilience de 2021 en France, qui fixe un objectif de zéro artificialisation nette en 2050 avec un objectif de -50 % pour 2030, peut aussi être considérée comme répondant à ce mécanisme. L'objectif que grave cette loi provient de stratégies non-contraignantes de l'UE, et donc anticipe d'éventuels textes européens contraignants. La loi française prévoit des mécanismes opérationnels spécifiques outrepassant les orientations européennes, tels que la création de commissions régionales de conciliation, des outils de maîtrise foncière pour les élus locaux, et l'intégration obligatoire dans les plans d'urbanisme.

c. Une tradition d'exigence française qui tend à complexifier la production normative

L'amour de la France pour la règle de droit s'inscrit dans une tradition légaliste ancienne, caractérisée par la centralité de la loi écrite comme source première de régulation de l'ordre social, économique et politique. Cette conception repose sur l'idée que la norme adoptée par l'autorité publique constitue l'instrument légitime d'organisation de la société et le vecteur privilégié de la sécurité juridique. Elle procède autant qu'elle nourrit une attente forte à l'égard de l'État législateur, perçu comme le garant de la protection collective et de l'égalité devant la règle.

Dans une perspective comparative, cette tradition distingue la France de systèmes juridiques davantage marqués par une construction prétorienne du droit, fondée sur le rôle structurant du précédent et des accords entre partis, selon une philosophie plus pragmatique et inductive. Le légalisme français se distingue aussi de l'approche dite scientifique de la tradition germanique, où des principes généraux abstraits et transversaux sont interprétés par les acteurs et les juges.

Bien que les évolutions contemporaines aient favorisé une convergence partielle, nos voisins partagent une inclinaison culturelle plus importante pour la responsabilisation des acteurs, là où la tradition française préfère un encadrement plus strict porté sur la codification et les normes. Cette caractéristique contribue à expliquer la propension nationale à recourir à l'outil législatif et réglementaire pour traiter les enjeux économiques, sociaux et technologiques, et éclaire, en creux, la persistance d'une densité normative plus élevée que dans plusieurs autres États européens.

Non sans lien avec cette tradition se trouve un second mécanisme, celui de la sédimentation législative ou administrative, c'est-à-dire la transposition équivalente dans un cadre préexistant plus exigeant, qui en accroît la rigueur. Le corpus français dispose souvent de principes et de

définitions plus exigeants que nos partenaires européens. Le principe de précaution ou encore l'extension de notre domaine constitutionnel sont à cet égard emblématiques. Des concepts qui peuvent paraître aussi peu conflictuels que le droit à l'information ou la définition d'un consommateur s'avèrent en France nettement plus engageants que chez la plupart de nos partenaires européens.

Par exemple, la directive SEVESO concernant la prévention des risques autour des sites industriels a été transcrite dans un cadre qui voit s'appliquer des seuils de déclenchement plus bas, aggravant au fil du renforcement des contrôles sur les sites à risque la charge normative induite. De la même manière, la participation et l'information du public dans le cadre européen sont souvent invoquées mais peu définies. Or, dans le champ juridictionnel français, des principes quasi-constitutionnels tels que la « participation effective » et « l'appropriation du sujet » rendent ces obligations légitimes particulièrement lourdes à mettre en œuvre.

Autre exemple de la rigidité du cadre français, la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit en droit français un principe de non-régression environnementale. Assurément louable face à l'ampleur du défi environnemental auquel nous faisons face, son application a été étendue par des décisions du Conseil d'État au-delà des seuls objectifs de transition environnementale à toute la charge normative en lien avec ces sujets. À ce titre, il est aujourd'hui extrêmement difficile d'alléger les procédures autour des enjeux environnementaux, notamment tout le cadre infra-législatif de mise en œuvre des normes. Impossible de transformer une procédure d'autorisation en simple déclaration, ou d'alléger les formalités de consultation.

L'aversion au risque des administrations a aussi son rôle à jouer. La Commission est très investie dans la transposition juridique des législations européennes. Toute entorse donne lieu à une mise en demeure. Or la France et son État centralisé francophone à la culture légaliste offrent une cible de choix aux équipes de la Commission. Celles-ci peuvent

aisément suivre de manière particulièrement rigoureuse la transposition en France, sans qu'il soit nécessaire, comme c'est le cas dans d'autres États européens, d'entrer dans la granularité de multiples textes régionaux, ou de se pencher sur la manière dont est effectivement appliquée la mesure. Le résultat est une inclinaison des administrateurs français à préférer une transposition plus zélée que la lettre du texte pourrait prévoir.

Délicat à mesurer avec précision, cette culture de la mieux-disance étouffe nos entreprises. **Le METI estime même que les contraintes réglementaires françaises ont coûté quelque 28 milliards d'euros à nos entreprises de taille intermédiaire.** Pour autant, ce zèle normatif n'a pas conduit à un zèle équivalent dans la qualité de notre production normative.

d. Une production normative de piètre qualité au niveau national

Au-delà de la densité normative, la question de la qualité des normes produites au niveau national mérite d'être posée. Car l'inflation textuelle évoquée plus haut s'accompagne souvent d'une instabilité, d'une complexité rédactionnelle et d'une articulation imparfaite entre les différents niveaux de normes. Autant de facteurs qui contribuent à renforcer la charge normative que doit supporter la société.

Le rythme soutenu d'adoption des lois, la multiplication des amendements tardifs, le recours fréquent aux procédures accélérées et l'usage extensif des habilitations à légiférer par ordonnance contribuent à fragiliser la cohérence d'ensemble. Les études d'impact, conduites par les administrations du ministre qui propose la loi, demeurent inégales dans leur qualité, leur profondeur et leur exploitation effective au cours du débat parlementaire. Il en résulte des textes parfois partiellement évalués en amont, modifiés en aval, et rapidement retouchés par des lois ultérieures.

Aucune procédure d'évaluation *ex-post* n'est systématisée, tandis que les clauses de revoyures restent rares. L'ensemble nourrit un cycle erratique de corrections permanentes. De nombreux acteurs sont responsables d'un mandat d'évaluation des politiques publiques (Cour des comptes, Parlement national, services d'inspection). Ces derniers peuvent ponctuellement porter sur l'évaluation d'une norme, mais de manière souvent *ad hoc*, sur sollicitation spécifique et sans méthodologie ou même doctrine claire.

[Encadré 3] • Le rôle croissant des agences en France et en Europe

En phase avec les recommandations de bonne réglementation prônées par l'OCDE (cf. Chapitre 1.1. c.), les pouvoirs publics nationaux et européens ont multiplié ces dernières années les agences dotées de mandats liés aux normes, qu'il s'agisse de leur mise en œuvre ou de la production de normes de rang 2 ou 3. Leur rôle dans ces domaines n'a cessé de croître. Ces entités ne disposent ni en France, ni dans l'UE, d'un statut unique, et recouvrent des réalités hétérogènes, tant par leurs fonctions que par leur degré d'autonomie vis-à-vis de l'exécutif et des administrations.

L'UE dispose d'une quarantaine d'agences de ce type. Parmi lesquelles peuvent être distinguées **les agences dites centralisées ou exécutives** :

- chargées d'un mandat de conduite d'une politique ;
- sous l'autorité directe de la Commission ;
- et intégrées formellement aux institutions de l'UE.

Et **les agences dites décentralisées** :

- disposant d'une expertise technique ;
- sous l'autorité de la Commission et des États-membres ;
- et à l'existence juridique propre⁸⁰.

Ce sont généralement ces dernières qui jouent un rôle dans les normes européennes. Dix d'entre-elles ont vu le jour ces quinze dernières années⁸¹. Leur budget reste relativement marginal, à 5 Mds€ en 2024 (+36 % sur 10 ans), soit moins de 15 % des dépenses administratives de l'UE, quoi qu'en hausse constante. Ces agences abritent presque un quart des fonctionnaires européens. Leur rôle dans la production normative européenne est particulièrement saillant :

- **dans le secteur financier**, avec un rôle important de l'Agence bancaire européenne et de l'Autorité européenne des marchés financiers dans la définition des normes européennes et de leur modalité de mise en œuvre ;
- **pour les produits chimiques**, l'Agence européenne des produits chimiques notamment dans le cadre du Règlement REACH ;
- **pour les médicaments et les essais cliniques** – Agence européenne du médicament ;
- **pour l'aviation** – Agence de l'UE pour la sécurité aérienne ;
- **ou de manière croissante dans la cybersécurité** – l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité.

⁸⁰ Cour des comptes européenne. (2025, 30 octobre). Rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2024, <https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SAR-AGENCIES-2024>.

⁸¹ Notamment la création de l'autorité européenne du travail (ELA) en 2019, de l'agence exécutive pour le Conseil européen de l'innovation et des petites et moyennes entreprises (EISMEA) en 2021, l'agence exécutive pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA) en 2021, l'agence exécutive européenne pour la santé et le numérique (HaDEA) en 2021, l'agence européenne de l'asile (AUEA) en 2022, le centre européen de compétence en matière de cybersécurité (CECC) en 2023, ou encore l'autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ALBC). Une nouvelle va être prochainement créée à Lille, avec l'autorité douanière de l'Union européenne (ADUE).

Le tableau français est plus complexe et souvent méconnu⁸². Ces agences sont plus nombreuses – environ 800 – plus importantes – avec un budget de 5 % du PIB et environ 550 000 employés – et leurs statuts plus hétérogènes. **Les 16 Autorités administratives indépendantes** – dont l’Autorité de la concurrence, ARCEP, ARCOM, CNIL, CRE, ASNR, HATVP⁸³ – et **les 7 Autorités publiques indépendantes** – AMF, HAS, AFLD⁸⁴ – **sont celles disposant du principal rôle en matière de production normative, auxquelles il faut ajouter** les quelques 700 Organismes divers d’administration centrale. Ces dernières interviennent dans la mise en œuvre des normes ainsi que pour les normes dites de rang 3 (France Travail, ADEME, ANSES). Les budgets des premières sont une portion congrue de l’ensemble des agences publiques, avec environ 3 mds € de budget et autour de 5 500 agents. Un consensus existe sur le rôle croissant de ces agences dans la production normative en France, dont émaneraient 10 à 20 % de nos normes⁸⁵.

Dans les deux cas, ces agences sont rarement soumises à des évaluations systématiques de la poursuite de leur mandat ou de leur fonctionnement, malgré des engagements formels en ce sens au niveau de l’UE⁸⁶. Un rapport de la Cour des comptes et une Commission d’enquête du Sénat soulignèrent le manque d’évaluation et de pilotage de ces entités par l’État en 2021⁸⁷.

⁸² Barros, P., & Lavarde, C. (2025, 1^{er} juillet). *Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée – Rapport et annexes (Rapport de commission d’enquête n° 807, tome I)*. Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r24-807-1/r24-807-1.html>.

⁸³ Voir index pour les acronymes.

⁸⁴ Voir index pour les acronymes.

⁸⁵ *Ibid.* ; Conseil d’État. (2012, 11 septembre). *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/les-agences-une-nouvelle-gestion-publique> ; Cour des comptes. (2021, 27 janvier). *Les relations entre l’État et ses opérateurs*, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-relations-entre-letat-et-ses-operateurs>.

⁸⁶ Cour des comptes européenne. (2020, 22 octobre). *Future of EU agencies—Potential for more flexibility and cooperation (Rapport spécial n° 22/2020)*, https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR20_22.

⁸⁷ Cour des comptes, *Les relations entre l’État et ses opérateurs, op.cit.* ; Barros, P., & Lavarde, C., *Agencification, op. cit.*

La loi appelle une abondante production de décrets, arrêtés, circulaires et instructions. Ces textes d'application (dites aussi normes de rang 2 parfois), souvent très détaillés, peuvent durcir ou complexifier les obligations initiales. L'empilement de ces couches successives contribue à une fragmentation du cadre applicable et à une difficulté accrue d'appropriation pour les acteurs économiques.

À ces sources classiques s'ajoute l'activité normative des agences, autorités de régulation et autorités administratives indépendantes. Par leurs lignes directrices, recommandations, référentiels techniques, décisions-cadres ou doctrines publiées (aussi appelées normes de rang 3), ces acteurs produisent des normes de fait, qui orientent fortement les comportements et conditionnent l'accès au marché ou la conformité réglementaire. Si ces instruments répondent à des besoins d'expertise et de technicité, ils contribuent également à densifier l'environnement normatif, parfois sans coordination systématique avec le législateur ou le pouvoir réglementaire.

[Encadré 4] • Ailleurs en Europe, une institutionnalisation de l'évaluation des normes

Il ressort à la fois de nos auditions et des classements internationaux de référence que plusieurs démocraties libérales se sont dotées d'un appareil conséquent en matière de qualité de la régulation, en particulier le Royaume-Uni et l'Australie⁸⁸.

⁸⁸ OCDE. (2025). *Royaume-Uni. Dans Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2025* (pp. 242–243), <https://doi.org/10.1787/2f1a3d38-fr>.

Au Royaume Uni, au-delà des équipes chargées de l'amélioration de la réglementation de chaque ministère, un Comité de la politique réglementaire indépendant du pouvoir politique conduit une évaluation des études d'impact de toute législation engendrant des coûts administratifs pour les entreprises. Seule une évaluation positive permet aux projets de loi d'être soumis aux législateurs, avec un taux de rejet qui se situe autour des 20%. En outre, ces études sont suivies d'une étude *ex-post* 3 à 5 ans après la mise en œuvre de la législation pour s'assurer de la conformité des effets avec l'intention, comprenant notamment une étude de bénéfice/coût. Ces études peuvent aboutir à des recommandations d'amendement (non contraignantes), voire d'abandon de la législation.

Autre singularité du système britannique, la *Law Commission* contribue à simplifier en permanence le corpus législatif. Cet organisme indépendant, présidé par un juge et disposant d'une cinquantaine de fonctionnaires, veille à l'équité, la modernité et la simplicité du droit. Il établit sur la base de consultation et des sollicitations du gouvernement un programme de revue d'éléments du corpus réglementaire, sur lequel il produit un rapport et des recommandations pour en améliorer l'efficacité, souvent adjoint d'un texte de proposition de loi. Le gouvernement est tenu de répondre à ses recommandations et d'en assurer le suivi, sans être pour autant tenu de les reprendre. La grande majorité de celles-ci sont pourtant bien mises en œuvre⁸⁹.

⁸⁹ Ministry of Justice. (2026, 5 février). *Report on the implementation of Law Commission proposals: January 2025 to January 2026*. Gouvernement du Royaume-Uni, <https://www.gov.uk/government/publications/report-on-the-implementation-of-law-commission-proposals-january-2025-to-january-2026>.

L’Australie dispose de mécanismes similaires. Si une étude d’impact *ex-ante* est aussi obligatoire, comprenant nécessairement une analyse bénéfices/coûts et soumise à validation, sa singularité réside dans la systématisation des études *ex-post*. Les études *ex-ante* comprennent un Plan de suivi des résultats, qui établit les indicateurs et les sources permettant un suivi des objectifs de la réglementation. Ceux-ci constituent le cœur de l’analyse *ex-post*, qui doit nécessairement expliquer les éventuels décalages entre les anticipations et le constat effectué. Une nouvelle analyse bénéfice/coût est effectuée et des recommandations sont effectuées. Celles-ci peuvent donner lieu à une discussion obligatoire en commission parlementaire en cas de défaillance manifeste, tandis que les décalages doivent donner lieu à une modification de la méthodologie des futures études d’impact *ex-ante*.

À noter que l’évaluation des études d’impact par une entité indépendante est une pratique relativement commune parmi les membres de l’OCDE. En revanche, les mécanismes d’évaluation et de revue du stock réglementaire existant se font plus rares.

Au-delà des cas britannique et australien, aux Pays-Bas, toute réglementation majeure doit faire l’objet d’une évaluation *ex-post* par un comité indépendant dédié, qui formule des recommandations d’amélioration aux législateurs et impose au gouvernement de répondre en cas de défaillances graves.

L’Autriche a également instauré une évaluation systématique des principaux règlements nationaux tous les cinq ans. Enfin, la Corée du Sud dispose d’un *Regulatory Reform Committee*, organe qui examine les grandes régulations et peut recommander leur suppression ou leur simplification selon leur efficience.

3 Une méthode de simplification qui échoue à résoudre la charge normative

3.1. QU'ENTEND-ON PAR SIMPLIFICATION ?

La simplification se prête difficilement à une définition univoque. Elle est fréquemment assimilée, dans le débat public, à une dérégulation pure et simple, aussi bien par ses thuriféraires que par ses contempteurs⁹⁰. Or s'il n'existe pas de définition juridique ou académique de la simplification des normes, **celle-ci correspond en pratique à une ambition d'allègement des charges induites par les normes sans dégrader l'objectif initialement poursuivi.**

Comprise comme un effort de rationalisation, la simplification est donc inhérente à l'ambition de régulation. Toute production humaine reste perfectible, *a fortiori* quand elle procède d'un processus politique. Par ailleurs, les enjeux, les préférences, les sociétés, les technologies et les économies évoluent. Il était délicat d'anticiper les difficultés que les principes de protection des données privés et de limitation des finalités du Règlement européen général sur la protection des données (RGPD) de 2016 feraient peser sur le développement de l'IA.

La simplification est donc l'envers de l'objectif de réglementation. Comme le rappelait un rapport du Sénat, la simplification n'est pas tant le « grand soir » autour de normes absurdes que souvent nos discussions collectives espèrent, mais un « effort de long terme » pour améliorer

⁹⁰ Il importe de ne pas confondre simplification et dérégulation : la dérégulation implique l'abandon d'objectifs politiques essentiels – en particulier, dans le cas de l'Union européenne, la transition écologique et l'inclusion sociale. La simplification, au contraire, vise à accroître l'efficacité réglementaire, en poursuivant les mêmes objectifs à moindre coût.

continuellement l'ensemble de notre corpus de règles⁹¹. Elle pose donc pour objectif l'efficacité des normes, c'est-à-dire la maximisation des bénéfices de la norme par rapport aux coûts qu'elle engendre, *a fortiori* pour l'ensemble des acteurs de l'économie.

En pratique, une simplification peut prendre un nombre restreint de formes, non exclusives les unes des autres :

- 1. La restriction de son périmètre d'application**, qu'il s'agisse de son périmètre géographique, sectoriel ou des seuils divers (fréquemment la taille de l'entreprise), consiste à cibler plus directement les zones et les acteurs les plus déterminants dans la poursuite du ou des objectifs visés. Par exemple, l'exclusion des voitures anciennes de normes d'émission porte une atteinte marginale à l'objectif de réduction des émissions, ces voitures roulant très peu. L'effet pervers d'une simplification de ce type est de multiplier les sous-catégories et les exemptions sous condition.
- 2. L'allègement de la charge administrative** peut consister à la fusion de normes et de textes aux objectifs similaires, ou à une simplification des informations et procédures nécessaires au respect de la norme. Une flexibilisation des délais et des modalités de mise en œuvre peut aussi participer à un allègement de la charge effective pour les acteurs économiques, et donc s'apparenter à une simplification. Là aussi, le principal risque est de multiplier les sous-catégories.
- 3. L'harmonisation de différentes normes ou de leurs modalités de mise en œuvre**, souvent opérée au sein d'un même marché, simplifie la vie des acteurs économiques opérant dans les différentes zones concernées. Cela peut aller jusqu'à l'abandon de certaines normes redondantes, sans que cela ne soit une dérégulation pour autant puisque l'objectif est maintenu. Cette possibilité est

⁹¹ Devinaz, G.-L., Moga, J.-P., & Rietmann, O. (2023, 15 juin). Rapport d'information relatif à la simplification des règles et normes applicables aux entreprises (Rapport d'information n° 743). Sénat, p. 12, <https://www.senat.fr/rap/r22-743/r22-7431.pdf>.

fréquemment évoquée dans le cadre du marché unique, singulier dans son ambition encore inaboutie de rapprocher les marchés de 27 États souverains. Les multiples réglementations nationales qui encadrent le transport et le commerce de déchets industriels dans l'UE sont par exemple une source de complexité excessive fréquemment évoquée par les acteurs économiques. À l'inverse, une simplification fondée sur l'harmonisation peut produire l'effet contraire lorsque des règles locales, adaptées aux réalités du terrain, étaient plus pertinentes que la norme uniforme qui les remplace.

- 4. L'établissement de garde-fous structurels** en faveur de la qualité de la régulation vise à améliorer la manière même dont les normes sont conçues, évaluées et révisées. L'agenda européen de *better regulation* s'inscrit dans cette logique en structurant la production normative autour d'outils méthodiques : évaluations préalables, études d'impact, tests PME et compétitivité, contrôles indépendants de qualité, consultations systématiques des parties prenantes et respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'objectif est double : éviter la création de charges inutiles en amont et garantir, en aval, que les textes restent adaptés, cohérents et réellement efficaces. Travailler sur la qualité de la législation constitue ainsi une dimension à part entière de la simplification.

La **simplification des normes, si elle vise à alléger les coûts de fonctionnement d'une économie, n'en comporte pas moins des coûts pour certains acteurs**. La norme donne souvent lieu à « *un produit, conçu puis vendu par des agents de normalisation* » créant « *un véritable fonds de commerce* » constitué « *par le patrimoine que représentent l'appareil normatif et les flux financiers qu'il génère* »⁹². Au-delà des intérêts pécuniaires, les normes sont mises en œuvre et exécutées par des acteurs qui en retirent naturellement du pouvoir, et donc sont enclins à être favorables à leur maintien et leur extension. Dit de manière excessive dans un récent rapport du Sénat : « la production de la norme permet à

⁹² Savall, H., & Zardet, V. (2005). *Tétranormalisation : défis et dynamiques*. *Economica*.

l'administration d'exister»⁹³. Politiquement, les groupes ayant soutenu la réglementation en premier lieu risque de farouchement combattre un allègement qu'ils percevront comme contraire à l'orientation du texte initial.

Simplifier s'oppose donc aux intérêts d'un certain nombre d'acteurs publics et privés. Il est rare de voir le garagiste plaider pour un allègement du contrôle technique, ou encore le notaire pour une réduction des actes obligatoires. Cela explique les obstacles politiques à l'agenda de simplification, et en miroir les tendances favorables à la norme, un écosystème se nourrissant de celle-ci.

3.2. SIMPLIFIER D'UN CÔTÉ, PRODUIRE DE L'AUTRE : UNE CONTRADICTION PERSISTANTE

La simplification s'est imposée, à Bruxelles comme à Paris, comme une réponse presque réflexe à la saturation normative. Elle présente des avantages politiques évidents : largement transpartisane, elle permet d'agir en esquivant des conflits idéologiques majeurs et sans mobiliser de ressources budgétaires supplémentaires. À ce titre, elle constitue un levier immédiatement mobilisable pour répondre au malaise exprimé par les acteurs économiques, sans soulever une opposition immédiate. Autant de facteurs qui expliquent aussi qu'elle ait été placée au centre de l'agenda de la Commission européenne comme de celui des gouvernements nationaux (cf. Chapitre 1.1. d.).

Cette centralité n'est toutefois pas nouvelle. Depuis plusieurs décennies, la simplification revient de manière cyclique dans le débat public et dans les priorités des exécutifs, sans pourtant jamais parvenir à enrayer durablement la dynamique d'accumulation normative.

⁹³ Devinaz, G.-L., Moga, J.-P., & Rietmann, O. (2023), *op. cit.*, p. 28.

a. En France

« Nous avons en France plus de lois que tout le reste du monde », écrivait déjà Michel de Montaigne au XVI^e siècle, dressant déjà le constat d'un appareil normatif français excessif et hypertrophié.

Sans convoquer les figures des siècles passés, la question constitue un important élément du discours politique⁹⁴ de la V^e République : en 1966, George Pompidou – alors premier ministre – rétorque à son jeune collaborateur, Jacques Chirac, « *Arrêtez d'emmerder les Français ! Il y a trop de lois dans ce pays, on en crève, laissez-les vivre, et vous verrez ça ira beaucoup mieux.* »⁹⁵ Cette apostrophe, passée à la postérité, constitue un acte fondateur : elle installe durablement la question de la prolifération normative comme un objet de critique politique. Depuis, presque tous les Premiers ministres inscrivent le thème de la simplification dans leur discours de politique générale⁹⁶.

Pourtant, la fabrique normative poursuit son cours. C'est tout le paradoxe. La France conjugue deux dynamiques qui ne cessent de coexister : l'annonce récurrente de politiques de simplification et la poursuite d'une production normative soutenue.

Sur une longue période, les données institutionnelles et les rapports officiels⁹⁷ dessinent un schéma constant :

- le volume annuel des textes demeure élevé ;
- leur longueur et leur complexité augmentent ;

⁹⁴ Devinaz, G.-L., Moga, J.-P., & Rietmann, O. (2023), *op. cit.*, pp. 65-66.

⁹⁵ Institut national de l'audiovisuel (INA). (2022, 5 janvier). *La petite histoire derrière le : « Arrêtez d'emmerder les Français ! »*, <https://www.ina.fr/ina-eclair-actu/la-petite-histoire-derriere-le-arretez-d-emmerder-les-francais>.

⁹⁶ *Sous les deux quinquennats Macron, le terme « simplification » est présent dans les discours de politique générale de l'ensemble des Premiers ministres (MM. Philippe, Castex, Attal, Barnier, Bayrou et Lecornu et Mme Borne).*

⁹⁷ Secrétariat général du Gouvernement. (2026). *Tableau de bord des indicateurs de suivi de l'activité normative. Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme>.

- les autorités administratives indépendantes densifient l'environnement normatif;
- simultanément, chaque décennie voit émerger un nouveau programme de simplification.

En 1991, un premier rapport public du Conseil d'État marque d'une pierre blanche « l'inflation législative » française⁹⁸. Il dénonce la multiplication des textes, leur instabilité et l'insécurité juridique qui en résulte. Quinze ans plus tard, en 2006, la haute juridiction administrative ira jusqu'à estimer que la complexité croissante des normes « menace l'État de droit »⁹⁹.

En réponse à cette dynamique, les pouvoirs publics ont régulièrement engagé des séquences de simplification. Dès les années 1970, des programmes administratifs sont lancés, prolongés à la fin des années 1990 et au début des années 2000 par plusieurs vagues d'ordonnances (1999, 2003, 2004). Entre 2007 et 2012, quatre lois d'origine parlementaire, portées notamment par Jean-Luc Warsmann¹⁰⁰, entendent rationaliser et alléger le corpus existant, en supprimant des dispositions obsolètes ou en simplifiant certaines procédures. La décennie suivante voit se succéder le « choc de simplification » de 2013^{101, 102}, la règle du « deux pour un » à partir de 2017¹⁰³, la loi ESSOC en 2018¹⁰⁴, ainsi que des initiatives

⁹⁸ Conseil d'État. (1991). *Rapport public 1991 – De la sécurité juridique. La Documentation française.*

⁹⁹ Conseil d'État. (2006). *op.cit.*

¹⁰⁰ Mohamed Soillhi, T. (2013, 4 décembre). *Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises (Rapport n° 201)*. Sénat, https://www.senat.fr/rap/113-201/113-201_mono.html.

¹⁰¹ Portelli, H., & Sueur, J.-P. (2015, 15 juillet). « Le silence de l'administration vaut acceptation » : rapport d'évaluation de la loi du 12 novembre 2013 (Rapport d'information n° 629). Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r14-629/r14-629.html>.

¹⁰² *Le flux de nouvelles normes continue de croître, annihilant l'effet du « choc ». L'exemple le plus frappant est la mise en œuvre du principe « Silence vaut acceptation » (SVA). Adoptée en 2013, cette réforme innovante et disruptive entendait renverser un principe séculaire (silence vaut rejet). Mais son application a ses limites : les exceptions au « silence vaut acceptation » sont plus nombreuses que les cas d'application de ce principe (Portelli & Sueur, op. cit., p. 18.). Pour les usagers, la règle devient incompréhensible. L'administration, en multipliant les dérogations, a neutralisé l'esprit même de la réforme.*

¹⁰³ Devinaz, G.-L., Moga, J.-P., & Rietmann, O. (2023), *op. cit.*, p. 86.

¹⁰⁴ Devinaz, G.-L., Moga, J.-P., & Rietmann, O. (2023), *op. cit.*, p. 83.

parlementaires d'abrogation ciblée. Chaque phase affiche la volonté de clarifier et d'alléger, sans pour autant modifier en profondeur la dynamique globale de production normative.

Leur prolifération même illustre une contradiction. Conçues comme un remède à la complexité, elles trahissent l'esprit même de leur objectif et finissent par devenir elles-mêmes des « véhicules législatifs » hétéroclites, grevés de cavaliers législatifs (i.e. amendement sans lien direct avec la loi) et d'habilitations multiples. Le Sénat, en 2011, constate un « épuisement du modèle des lois générales de simplification »¹⁰⁵, dénonçant des textes « difformes » qui deviennent des « odes à l'inintelligibilité »¹⁰⁶. Ainsi, en contradiction de l'objectif de simplification, ces mesures s'aggravent parfois, en ajoutant de nouvelles strates à un édifice déjà saturé. La simplification s'opère souvent par de nouveaux instruments législatifs ou réglementaires, ajoutant une strate procédurale supplémentaire à un ensemble déjà dense. La simplification se traduit paradoxalement par une production accrue de lois.

La leçon de ces soixante années n'est pas l'inefficacité absolue des mesures de simplification, mais leur incapacité à agir sur les causes systémiques de l'inflation normative. **Le système continue de produire plus vite qu'il ne simplifie.** Le Conseil d'État, dans son rapport de 2016¹⁰⁷, insiste sur cette limite de ce qu'elle qualifie de simplification « Potemkine » : sans agir sur la méthode de production, l'évaluation *ex-ante*, la stabilité des textes et la coordination des acteurs normatifs, les initiatives correctrices restent marginales.

¹⁰⁵ Michel, J.-P. (2011, 21 décembre). *Rapport sur la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (Rapport n° 224, tome I)*. Sénat, <https://www.senat.fr/rap/11-224-1/11-224-1.html>.

¹⁰⁶ Devinaz, G.-L., Moga, J.-P., & Rietmann, O. (2023), *op. cit.*, p. 76.

¹⁰⁷ Conseil d'État. (2016), *op.cit.*, p. 11.

b. En Europe

Depuis la fin des années 1990, les ambitions de simplification au niveau de l'UE ont progressivement bâti une architecture de « *better regulation* » parmi les plus structurées au monde. Pourtant, cette montée en puissance méthodologique n'a pas inversé la dynamique d'accumulation des normes. **À chaque étape, l'évolution des instruments a modifié la manière de produire le droit, sans pour autant réduire le volume global de production** (voir Annexe 1 sur l'historique de simplification des normes à Bruxelles).

Les premières initiatives, à la fin des années 1990, relèvent d'une logique expérimentale. Le programme SLIM (1996)¹⁰⁸ procède par ajustements sectoriels ciblés. Il introduit l'idée que certaines directives peuvent être épurées, clarifiées ou simplifiées. Cette approche demeure tout à fait ponctuelle. Il s'agit d'un programme expérimental visant à épurer certaines directives, mais à l'impact limité par son caractère occasionnel et sectoriel.

Le véritable tournant intervient au début des années 2000. Avec le Livre blanc sur la gouvernance (2001)¹⁰⁹ puis la première boîte à outils *Better Lawmaking* (2002)¹¹⁰, la Commission systématise les études d'impact et les consultations des parties prenantes. La simplification cesse d'être un correctif *a posteriori* et devient une exigence intégrée à la préparation des textes. Mais ce progrès procédural ne signifie pas réduction normative. L'Union entre simultanément dans une phase d'élargissement

¹⁰⁸ La Commission européenne – sous l'impulsion de Mario Monti, alors commissaire au marché intérieur – lance pour la première fois en mai 1996 l'initiative SLIM (*Simplification of Legislation for the Internal Market*). L'originalité de la démarche tient à sa méthode, fondée non sur une réforme descendante, mais sur le travail d'équipes restreintes, réunissant experts, administrations nationales, usagers de la législation et fonctionnaires européens. Quatre secteurs pilotes – statistiques commerciales (Intrastat), produits de construction, reconnaissance des diplômes, plantes ornementales – servent de terrain d'expérimentation. Si l'on voit alors les premiers « quick wins » sectoriels, ce dispositif reste très expérimental, hétérogène, sans portée systémique.

¹⁰⁹ Commission européenne. (2001, 25 juillet). Gouvernance européenne – Un livre blanc (COM(2001) 428 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l10109>.

¹¹⁰ Commission européenne. (2002). *Better lawmaking 2002* (COM(2002) 275 final), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2002%3A0275%3AFIN%3AEN%3APDF>.

géographique et d'approfondissement sectoriel. Les politiques communes s'étendent ; les marchés s'intègrent ; les domaines de régulation se multiplient. La méthode se raffine au moment même où le périmètre d'intervention s'élargit.

Sous la Commission Barroso, la simplification franchit un seuil supplémentaire en devenant quantifiable. L'objectif de réduction de 25 % des charges administratives inscrit la compétitivité au cœur des études d'impact. La norme n'est plus seulement évaluée qualitativement, son coût est mesuré (inspiré du *Standard Cost Model* néerlandais¹¹¹).

Cette évolution marque une maturité méthodologique : pour la première fois, l'Union cherche à quantifier et objectiver le fardeau réglementaire qu'engendre chaque texte. Cependant, cette quantification agit essentiellement sur les charges administratives formelles, non sur la densité réglementaire globale. Au même moment, la crise financière déclenche une vague massive de régulation prudentielle et budgétaire. La sophistication des outils de simplification progresse, mais le contexte politique produit un afflux de nouvelles règles.

Le programme REFIT (2012)¹¹² approfondit encore la logique d'évaluation. Les « *fitness checks* »¹¹³ permettent d'examiner la cohérence d'ensembles législatifs entiers. **Pourtant, l'accumulation des instruments d'évaluation – bilans, tableaux de suivi, consultations – contribue à ralentir et complexifier le processus normatif lui-même.** La qualité procédurale s'élève sans que la lisibilité politique ne s'améliore certainement.

¹¹¹ Commission européenne. (2007, 24 janvier). Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne (COM(2007) 23 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0023>.

¹¹² Commission européenne. (2012, 12 décembre). Pour une réglementation de l'UE bien affûtée (COM(2012) 746 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0746>.

¹¹³ REFIT entre 2015 et 2022 a donné lieu à 210 évaluations et 274 initiatives de simplification (Meistermann, M., & Servièrre, S.-F. (2024, 9 avril). Poids des normes européennes : le chiffrage de la Fondation IFRAP. Fondation IFRAP, <https://www.ifrap.org/europe-et-international/poids-des-normes-europeennes-le-chiffrage-de-la-fondation-ifrap>).

L'Accord interinstitutionnel de 2016¹¹⁴ et la création du *Regulatory Scrutiny Board*¹¹⁵, sous la Commission Juncker, renforcent la crédibilité et l'indépendance de l'évaluation. La simplification devient une responsabilité partagée entre institutions. Les compromis politiques en trilogue et les amendements parlementaires échappent en partie à la rigueur des analyses *ex-ante* (l'une des faiblesses que nous évoquions d'ailleurs plus haut). De plus, cette consolidation procédurale intervient de nouveau dans un contexte d'intensification des ambitions de régulation : énergie, numérique, stabilité financière, environnement.

La méthode se professionnalise, mais ne peut neutraliser la dynamique politique de plus de normes. **La simplification devient plus technique, portant sur des modalités de production normative, sans réellement porter sur l'ampleur de cette production et des ambitions politiques de régulation.**

La première Commission von der Leyen prolonge cette trajectoire.

Les principes de « *one in, one out* »¹¹⁶, la plateforme *Fit for Future* ou l'*Annual Burden Survey* témoignent d'une volonté de pilotage continu. La simplification devient permanente, intégrée au cycle législatif. Pourtant, et comme nous le présentons en introduction de cette note (1.1. d.), l'ambition réglementaire atteint un pic durant cette période. Le Pacte vert européen, la régulation numérique (DSA, DMA), la pandémie du Covid-19, la guerre en Ukraine et la montée des rivalités géopolitiques placent la norme au cœur de la stratégie européenne. La régulation devient instrument de souveraineté, de transition écologique et de sécurité économique. Dans ce contexte, la logique de compensation administrative peine à compenser l'accumulation de nouvelles obligations.

¹¹⁴ Union européenne. (2016, 12 mai). Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer ». Journal officiel de l'Union européenne, L. 123, 1-14, https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinst/2016/512/oj/frac

¹¹⁵ Cette boîte à outil codifie l'ensemble des méthodes de la fabrique normative : analyses d'impact, cartographie des options, SME test, choix de l'instrument, consultations structurées.

¹¹⁶ Xanthaki, H. (2023, octobre). The 'one in, one out' principle: A real better lawmaking tool? (PE 753.421). Parlement européen, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPOL_STU\(2023\)753421_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPOL_STU(2023)753421_EN.pdf).

La simplification européenne s'est institutionnalisée au moment même où l'ambition régulatrice européenne s'est intensifiée. Ainsi, chaque évolution de la méthode européenne a produit un effet réel – systématisation des études d'impact, quantification des charges, contrôle indépendant, suivi annuel – sans pour autant réduire le flux normatif. L'Union a gagné en rationalité procédurale, en transparence et en objectivation. Elle n'a pas gagné en sobriété.

3.3. COMMISSION VON DER LEYEN II : UNE INTENSITÉ NOUVELLE, UNE MÉTHODE INACHEVÉE

a. La simplification érigée en priorité politique cardinale

Dans un monde à la fois plus compétitif et plus menaçant, les tensions entre les ambitions de réglementation de l'UE et sa compétitivité économique atteignent des niveaux préoccupants. Dans ce contexte, la compétitivité et la simplification se sont de nouveau imposées comme des axes structurants de la gouvernance réglementaire européenne. Le programme de travail de la seconde Commission von der Leyen illustre clairement cette inflexion.

L'exécutif européen a ainsi placé la simplification au premier rang de ses priorités, en présentant un premier train de mesures *omnibus* parmi les premières mesures de son mandat, avec pour objectif de « s'attaquer aux règles inutiles, disproportionnées ou faisant double emploi, qui créent des obstacles pour les entreprises de l'UE. »¹¹⁷ Cette inflexion s'inscrit dans une priorité nouvelle accordée aux enjeux de compétitivité par cette nouvelle Commission.

¹¹⁷ Commission européenne. (2025, 26 février). La Commission propose de réduire les formalités administratives et de simplifier l'environnement des entreprises, https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_fr.

« Nous avons promis une simplification, c'est chose faite ! Nous présentons notre première proposition pour une simplification en profondeur. Les entreprises de l'UE bénéficieront d'une rationalisation des règles relatives à la publication d'informations en matière de finance durable, au devoir de vigilance en matière de durabilité et à la taxinomie. Cette rationalisation facilitera la vie de nos entreprises tout en nous maintenant fermement sur la voie de nos objectifs de décarbonation. Et d'autres simplifications se profilent »¹¹⁸ déclarait Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, le 26 février 2025 à l'occasion de la publication des premiers omnibus.

La nouvelle phase de simplification engagée à Bruxelles sous le second mandat von der Leyen se distingue par son caractère transversal et structurant. La simplification n'est plus un exercice technique ponctuel, mais bien un axe politique central du mandat. Elle figure explicitement dans les lettres de mission des commissaires, est supervisée étroitement par la présidente et ses équipes dans un cadre dédié et s'incarne dans un portefeuille dédié à l'« *Implementation and Simplification* ». L'objectif affiché est double : réduire les charges administratives de 25 % pour l'ensemble des entreprises et de 35 % pour les PME, tout en préservant les priorités stratégiques de l'Union – transition verte, numérique, sécurité économique et défense.

L'architecture actuelle repose sur une distinction claire entre deux leviers d'action : *agir* sur le stock normatif existant et *maîtriser* le flux des nouvelles législations.

¹¹⁸ Commission européenne. (2025, 26 février). La Commission simplifie les règles en matière de durabilité et d'investissements de l'UE et réduit les charges administratives pour un montant de plus de 6 milliards d'euros (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_614.

Optimiser l'acquis : le stock

La Commission a lancé en 2025 une série de paquets dits « Omnibus », qui constituent le cœur opérationnel de la stratégie. Le premier train, adopté le 26 février 2025, cible principalement les obligations en matière de finance durable et de durabilité des entreprises (CSRD, taxonomie verte, devoir de vigilance, CBAM). Il prévoit notamment un recentrage du périmètre de la CSRD sur les très grandes entreprises, ce qui entraîne la sortie d'environ 80 % des entités initialement concernées, ainsi qu'un allègement des obligations de *reporting* et un étalement des calendriers d'application. L'objectif affiché est de générer environ 6,3 mds € d'économies administratives annuelles et de libérer jusqu'à 50 mds € de capacité d'investissement *via InvestEU*¹¹⁹.

Des Omnibus sectoriels ont poursuivi le mouvement au printemps et à l'été 2025. En mai 2025, un paquet consacré à l'agriculture a simplifié les contrôles, les paiements et certaines exigences environnementales de la PAC, avec des gains annuels estimés à 1,6 md € par an pour les agriculteurs et 210 millions € pour les administrations nationales¹²⁰. À la même époque, l'Omnibus IV a introduit une nouvelle catégorie d'entreprises – les « small mid-caps » – afin d'étendre à près de 38 000 entreprises des allègements jusque-là réservés aux PME, notamment en matière de RGPD¹²¹. En juin 2025, un Omnibus défense a visé à accélérer les procédures de permis et de transferts intra-UE, réduisant drastiquement les délais administratifs pour les projets industriels stratégiques¹²². En juillet 2025, un paquet dédié à l'industrie chimique a combiné plan

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Commission européenne. (2025, 14 mai). La Commission simplifie la politique agricole commune pour soutenir les agriculteurs et renforcer leur compétitivité (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1205.

¹²¹ Commission européenne. (2025, 20 mai). La Commission propose des mesures de simplification pour économiser 400 millions d'euros supplémentaires par an aux entreprises de l'UE (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1277.

¹²² Commission européenne. (2025, 17 juin). La Commission propose une simplification pour accélérer les investissements en matière de défense européenne (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1544.

d'action industriel et simplification ciblée de la législation REACH et d'étiquetage, pour un gain estimé à 363 millions € par an¹²³. D'autres initiatives ont suivi dans les domaines numérique et environnemental, poursuivant la même logique : rouvrir l'acquis pour supprimer des obligations redondantes, simplifier les procédures et réduire les coûts administratifs, sans remettre en cause les objectifs de fond. Au total, dix omnibus ont été proposés¹²⁴ (cf. Annexe 2. Agenda de simplification à Bruxelles)¹²⁵.

Au-delà des seuls paquets Omnibus, l'agenda de simplification entend irriguer l'ensemble de l'action normative de la Commission : la révision du cadre européen de la concurrence, le futur *Digital Networks Act*, la réforme attendue de REACH, la révision de la directive Marchés publics, ou encore les ajustements liés au régime d'aides d'État et aux instruments de souveraineté industrielle s'inscrivent tous dans cette logique d'allègement et de rationalisation, laquelle ne se limite pas à des exercices ponctuels mais structure l'ensemble de l'activité législative du mandat.

Travailler le flux

Parallèlement, la Commission agit sur le flux ; c'est-à-dire sur la manière dont les nouvelles normes sont produites. Le cadre « *Better Regulation* » (cf. Chapitre 2.1. c. encadré 2, p. 71) est en cours de révision, avec un renforcement du *SME check* et du *competitiveness check*, ainsi qu'un approfondissement des études d'impact. La logique est d'introduire davantage de quantification des coûts et de granularité sectorielle dès

¹²³ Commission européenne. (2025, 8 juillet). La Commission renforce l'industrie chimique européenne (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1755.

¹²⁴ Commission européenne. (s. d.). Simplification, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-implementation-and-enforcement/simplification_en.

¹²⁵ Liste exhaustive des dix Omnibus proposés par la Commission.

l'amont des propositions législatives. Le principe du « *one in, one out* »¹²⁶ demeure en vigueur : toute nouvelle charge administrative doit être compensée par une suppression équivalente dans le même secteur, selon une approche fondée sur la mesure des coûts administratifs.

Par ailleurs, chaque commissaire est tenu d'organiser des « *implementation dialogues* » avec les parties prenantes (entreprises, société civile, associations, etc.). Au total, 28 dialogues ont été établis, engageant 550 différents acteurs. La Commission conduit en parallèle des « *reality checks* » pour confronter la norme aux réalités opérationnelles. Enfin, l'accompagnement des États membres dans la transposition et l'application des règles est renforcé, afin de limiter les divergences nationales susceptibles de recréer de la fragmentation.

[Encadré 5] • La simplification, une priorité à Paris aussi

La cap mis à Bruxelles sur la simplification trouve un écho direct au niveau national (voir Annexe 3 pour le détail des récents efforts de simplification en France). Adoptée définitivement mi-avril 2026, la loi de simplification de la vie économique¹²⁷ clôt un processus législatif de près de deux ans, marqué par des interruptions politiques et un élargissement substantiel de son périmètre. Le texte initial, limité, a été fortement enrichi au fil des débats parlementaires, passant d'une trentaine à près de 90 articles. Cette trajectoire illustre une tension classique, que

¹²⁶ Commission européenne. (s. d.). *One-in, one-out approach*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-implementation-and-enforcement/simplification/one-one-out-approach_en.

¹²⁷ Loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique. (2026, 27 mai). *Journal officiel de la République française*, n° 0122, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000054131304>.

nous rappelons dans la partie précédente (3.2.) : la volonté de simplifier se traduit en pratique par une production normative accrue.

Sur le fond, la loi vise à alléger les contraintes administratives pesant sur les entreprises. Elle simplifie certaines démarches, facilite l'accès à la commande publique, assouplit les règles de transmission d'entreprise et encadre davantage les relations avec les acteurs bancaires et assurantiels. Elle introduit également des dispositifs de médiation renforcés et sécurise leur portée juridique.

Le texte comporte par ailleurs un volet important consacré à l'accélération des projets industriels et énergétiques. L'extension du statut de « projet d'intérêt national majeur » à de nouvelles infrastructures permet de déroger à certaines procédures d'urbanisme et de réduire les délais d'instruction.

Enfin, la loi poursuit un objectif de rationalisation administrative, avec la suppression de certaines instances consultatives et l'introduction de mécanismes de revue (clause d'extinction pour les nouvelles structures, création d'un Conseil de la simplification chargé d'évaluer l'impact des normes).

Si l'ambition affichée est celle d'une simplification, la méthode retenue – enrichissement progressif du texte, empiement de mesures sectorielles – illustre les limites récurrentes de l'exercice : corriger à la marge sans réduire significativement la complexité d'ensemble. Écueil qui n'est pas sans rappeler les initiatives en cours à Bruxelles, comme nous tâchons de le démontrer dans la partie suivante.

b. La simplification : une réponse encore défensive, focalisée sur des corrections ponctuelles

Depuis SLIM en 1996, l'Union européenne a bâti une architecture de simplification parmi les plus sophistiquées au monde. SLIM, ABR+, REFIT, RSB, IIA 2016, F4F, OIOO : autant d'outils qui ont systématisé l'idée de qualité normative. **Pourtant, la simplification européenne reste une amélioration – nécessaire – des procédures plus qu'un effort structuré sur le débit et le stock de nos réglementations.**

La séquence ouverte depuis 2024 en matière de simplification européenne marque incontestablement une intensité nouvelle autour d'une gouvernance innovante. Pendant des années, la critique d'un empilement normatif excessif a été reléguée au rang de rengaine sectorielle. Elle émanait des fédérations professionnelles, de certaines administrations nationales ou de rapports spécialisés, sans modifier en profondeur l'agenda politique européen. Il aura fallu la conjonction des chocs énergétique, géopolitique, industriel (cf. Chapitre 1.1. e., p. 47) et la montée d'un discours structuré sur le décrochage compétitif du Rapport Draghi¹²⁸ pour que la simplification devienne un axe cardinal de la stratégie européenne. En ce sens, la séquence actuelle constitue déjà une avancée : reconnaître explicitement que la densité normative peut produire des effets systémiques sur l'investissement et l'innovation rompt avec le tropisme réglementaire historique de l'Union européenne.

Cette reconnaissance n'est pas neutre. Elle signifie que la norme n'est plus seulement envisagée comme vecteur de valeurs ou de protection, mais aussi comme variable stratégique. Elle admet que l'architecture juridique peut influencer la trajectoire industrielle d'un continent. Ce déplacement conceptuel est majeur. Il traduit l'abandon progressif

¹²⁸ Institut Montaigne. (2026, juin). *Rapport Draghi : L'Europe au rendez-vous ?*, <https://www.institutmontaigne.org/publications/rapport-draghi-leurope-au-rendez-vous>.

d'une vision où l'ambition normative serait par elle-même garante de performance. Toutefois, une prise de conscience, si importante soit-elle, ne vaut pas plan d'action. Or la méthode retenue jusqu'ici – la succession rapide de paquets dits « Omnibus » – ressemble davantage à une intervention correctrice ponctuelle, une solide rustine en quelque sorte, qu'à une refonte systémique.

Le terme même d'« omnibus » mérite examen. Dans son acception classique, il désigne un véhicule qui agrège plusieurs éléments hétérogènes dans un même ensemble. Appliqué à la norme, il renvoie à l'idée de regrouper et d'aligner des textes pour en simplifier la lecture et l'application. La Commission a ainsi intégré dans l'« Omnibus I » la révision de la CSRD et de la CS3D, reportant certaines obligations et ajustant les seuils d'application. L'objectif affiché était clair : alléger la charge déclarative, corriger des incohérences et répondre à des critiques récurrentes de disproportion.

Il faut reconnaître que certaines corrections vont dans le bon sens. Les avis du RSB (*Regulatory Scrutiny Board*) avaient, dès l'origine, souligné des faiblesses importantes : justification insuffisante de la nécessité de légiférer, analyse lacunaire des impacts sur les PME, défaut d'alignement entre les seuils de *reporting* et de diligence raisonnable, risque de duplication avec d'autres instruments sectoriels. Le relèvement des seuils, l'alignement partiel des périmètres et la simplification des standards de *reporting* répondent à ces critiques. En ce sens, la simplification opère une correction d'erreurs initiales de conception. Elle admet que l'ambition avait pu être calibrée sans évaluation suffisante de la capacité d'absorption des acteurs économiques.

Cependant, cette correction révèle en creux une faiblesse plus profonde. Si la simplification consiste à réparer les défauts d'études d'impact initiales, elle ne constitue pas une réforme structurelle, mais un ajustement tardif. Le fait que la CSRD ait été adoptée malgré deux avis négatifs du RSB illustre les limites d'un système où l'urgence politique

peut l'emporter sur la robustesse analytique. Revenir quelques mois plus tard pour réviser le texte ne rétablit pas entièrement la confiance dans la méthode.

La difficulté tient également au processus. Les différents paquets Omnibus publiés en 2025 – couvrant durabilité, numérique, défense, agriculture, chimie – ont été présentés en urgence, donc avec des consultations limitées et sans études d'impact complètes, au motif de l'urgence et de la priorité politique. Ce choix a suscité des critiques académiques et institutionnelles, notamment de la part du Médiateur européen¹²⁹. **Simplifier la norme en contournant les instruments de la *Better Regulation* revient à fragiliser la légitimité même de la crédibilité de l'exercice.** La simplification ne peut être crédible si elle repose sur des procédures et des justifications qui font l'impasse sur l'ambition rationalisation qu'elle porte.

Propositions de la Commission et analyses d'impact

Durée du mandat de la Commission	Propositions fondamentales de la Commission	Propositions de la Commission modifiées	Analyses d'impact ¹³⁰
2014-2019	243	165	219
2019-2024	252	210	247

Source : Bruegel, d'après EURLEX¹³¹.

¹²⁹ Médiateur européen. (2025, 25 novembre). *Recommandation sur le respect par la Commission européenne des règles « Mieux légiférer » et d'autres exigences procédurales lors de l'élaboration de propositions législatives qu'elle a jugées urgentes (Affaires jointes 983/2025/MAS, 2031/2024/VB et 1379/2024/MIK)*, <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/recommandation/fr/215920>.

¹³⁰ Analyses d'impact examinées par le RSB.

¹³¹ Bucher, A., & Golberg, E., *op. cit.*

Plus encore, la logique des Omnibus tend à produire un effet paradoxal. La multiplication d'exceptions, de seuils différenciés et de clauses transitoires, des « oui, mais », des « sauf si » et autres régimes spécifiques affecte la lisibilité de la règle, et donc sa simplicité. **La simplification devrait tendre vers un droit lisible, accessible et efficient, où les acteurs peuvent identifier clairement leurs obligations sans devoir naviguer dans un maquis d'exemptions.**

Les causes structurelles de l'inflation normative excessive en Europe – la superposition d'objectifs politiques sans hiérarchisation claire, la tentation constante de répondre à chaque problème par un texte nouveau et la faible information sur le coût des normes – ne sont pas abordées.

Propositions de la Commission et actes adoptés dans le cadre de la procédure législative

Durée du mandat de la Commission	2014-2019 (Junker)	2014-2019 (von der Leyen)
Propositions : textes de base	243	252
Propositions : textes législatifs modifiés	165	210
Retraits	62	23
Propositions nettes	346	439
Actes de base adoptés	242	244
Lois adoptées et modifiées	161	191
Total adoptés	403	435
Lois caduques et abrogées	230	239
Solde net, actes adoptés	173	196

Source : Bruegel, d'après EURLEX¹³².

¹³² Bucher, A., & Golberg, E., *op. cit.*

Cette approche défensive se heurte à une autre limite : la stabilité normative. Les entreprises ont engagé des investissements pour se conformer à des textes adoptés récemment. Modifier rapidement ces textes introduit une incertitude supplémentaire. La compétitivité ne dépend pas seulement du niveau des obligations, mais de leur prévisibilité. Une norme peut être exigeante et néanmoins favorable à l'investissement si elle est stable et cohérente. À l'inverse, une norme allégée mais mouvante peut décourager les stratégies de long terme.

Plus fondamentalement, la simplification ne relie pas encore suffisamment la norme à sa fonction stratégique. Le débat est souvent posé en termes binaires : trop de règles contre pas assez de règles. Or la question pertinente n'est pas tant quantitative (comme nous l'évoquions dans le Chapitre 1.2. a.). Elle concerne la qualité de l'appareil normatif dans son ensemble. Une bonne norme se caractérise par la clarté de son objectif, la proportionnalité de ses moyens, la cohérence avec le corpus existant et la prévisibilité de son application. Ces principes, largement promus par l'OCDE et intégrés dans les guides administratifs, demeurent valables. Le problème est qu'ils sont parfois contournés au nom de l'urgence ou de la priorité politique.

La simplification actuelle, pour devenir un levier durable de compétitivité, devrait donc s'inscrire dans un plan d'action plus large. Elle devrait interrompre la logique d'accumulation, renforcer les études *ex-ante*, instaurer des pauses réglementaires, systématiser l'évaluation *ex-post* avant toute nouvelle initiative et renforcer la cohérence horizontale entre secteurs. Sans cette discipline structurelle, les Omnibus risquent de demeurer des ajustements successifs, chaque correction appelant une nouvelle correction.

En définitive, la prise de conscience est réelle et bienvenue. Elle reconnaît que l'inflation normative n'est pas qu'une perception, mais un phénomène aux effets tangibles. Toutefois, la méthode actuelle reste incomplète. Elle simplifie sans toujours clarifier. Elle corrige sans

réordonner. Elle allège sans stabiliser. Une simplification authentique devrait viser un cadre réglementaire durablement lisible, intelligible et accessible – non un corpus constellé d’exceptions et de régimes transitoires. C’est à cette condition que la norme pourra redevenir un cadre structurant, plutôt qu’un système que l’on tente périodiquement de réparer.

L'enjeu ici n'est pas d'ajouter une nouvelle campagne de simplification. Au-delà de l'intention, c'est la méthode elle-même – ses instruments, ses priorités et ses points d'application – qu'il faut revoir. **La simplification n'est pas un « grand soir » mais doit devenir un effort de tous les jours.** Pour ce faire, tous les acteurs politiques de la norme doivent être mobilisés :

- **le politique**, qui doit faire de la simplification une priorité constante ;
- **le législatif**, qui doit garantir une discussion informée sur les normes produites et en place, en particulier leurs bénéfices et leurs coûts ;
- **l'administratif**, qui doit s'astreindre à une mise en œuvre fluide et agile.

L'objectif est d'agir à la fois sur le stock et sur le flux des normes européennes que la France est amenée à transposer. **Cela suppose de poursuivre les efforts engagés au niveau européen, mais surtout de corriger les pratiques nationales, où se concentre une large part des rigidités.**

Les 6 recommandations proposées s'organisent autour de quelques nœuds névralgiques de notre système normatif, où se joue la qualité des normes européennes en France. **Si les recommandations ci-dessous s'appliquent aux normes européennes en France, elles ont été pensées et écrites pour pouvoir s'appliquer à l'ensemble du corpus normatif français.**

AXE 1: INSCRIRE DURABLEMENT LA SIMPLIFICATION NORMATIVE AU CŒUR DES PRIORITÉS POLITIQUES DU GOUVERNEMENT

Recommandation 1

Mandater le Premier ministre, garant de son administration, de piloter la simplification des normes autour de 5 grands principes.

La simplification normative doit engager l'ensemble de l'exécutif, afin de garantir une culture de la simplicité normative dans le temps.

- Chaque ministre doit se voir assigner l'obligation de développer et de mettre en œuvre un plan annuel de simplification répondant à son périmètre politico-administratif, tant pour la revue du corpus existant (*le stock*) que pour les nouvelles réglementations considérées (*le flux*).
- Les mesures de ce plan doivent être étroitement suivies dans le cadre de réunions interministérielles dédiées et régulières, accompagnées de Conseils des ministres semestriels, où ces derniers devront rendre des comptes au chef du gouvernement.
- Un directeur général adjoint des grandes administrations doit être identifié comme responsable de la simplification afin de s'assurer de l'appropriation de cette politique par les administrations.

Tant au niveau national qu'eupéen, cette culture de simplification doit s'appuyer sur 5 principes directeurs :

1. **Principe d'efficience** : assurer pour chaque norme un équilibre entre les coûts pour la société et les bénéfices attendus vis-à-vis des objectifs poursuivis – qui doivent être clairement établis et hiérarchisés – en veillant notamment à la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale, ainsi qu'à des procédures de mise en œuvre simples et rapides.
2. **Principe d'obligation de résultats** : centrer les normes sur les résultats plutôt que sur les moyens, en cantonnant les considérations techniques et technologiques à des cas exceptionnels dûment justifiés.
3. **Principe de consultation** : consulter régulièrement les acteurs concernés par la norme, en particulier les entreprises de toutes tailles, aussi bien pour la production, l'évaluation que la révision des normes.
4. **Principe d'évaluation** : systématiser les obligations en matière d'analyse *ex-post* et de réouverture des textes en cas d'efficience insuffisante, notamment autour de clauses de revoyure.
5. **Principe d'alignement**, avec nos partenaires européens : ce principe doit présider aussi bien le niveau d'exigence que les modalités de mise en œuvre de nos réglementations, autant au moment de la (ré)écriture des textes que de manière dynamique une fois ceux-ci déjà en place, avec notamment, au niveau national, des clauses de retour à la norme européenne si celle-ci n'est pas encore établie.

Des dynamiques semblables inspirent déjà le virage de la simplification opéré par la seconde Commission von der Leyen. Pour donner à ces principes un impact immédiat et clair, il convient d'instaurer un moratoire de 3 ans pour les textes en cours de transposition dans le droit français. Un tel moratoire devrait recevoir un accueil favorable de la part d'une Commission, qui a elle-même engagé la simplification de ces textes.

Cette priorité à la simplification doit aussi conduire à limiter le nombre de ministres et de commissaires européens. Un exécutif resserré réduit mécaniquement la propension à légiférer et facilite les arbitrages difficiles – chacun portant naturellement « son texte » et défendant les prérogatives de « son » administration.

Recommandation 2

Veiller à ce que les Français plaident à l'échelon européen pour une convergence des normes et des procédures.

Pour les secteurs exposés à la concurrence internationale, la règle par défaut doit être une norme unique au niveau européen. Le règlement, qui s'applique de manière uniforme dans les 27 États membres, doit y devenir le standard, et la directive européenne, transposée dans chaque État membre, l'exception. Le recours à la norme nationale pour influencer l'UE doit rester limité et, lorsqu'il a lieu, prévoir un retour vers une future norme européenne.

Une grande politique de convergence des normes et des procédures existantes doit être proposée, en développant notamment des **mécanismes de reconnaissance mutuelle des agrémentations et certifications**, ce qui peut être fait bilatéralement, sans avoir à attendre un accord à 27.

Une pareille ambition serait naturellement favorisée par les mesures permettant un approfondissement du marché unique, telle que l'adoption d'un « 28^e régime » pour les entreprises.

AXE 2 : GARANTIR UN TRAVAIL LÉGISLATIF RÉGULIER ET INFORMÉ

Recommandation 3

Établir une Cour des normes, pour une évaluation de nos normes et de leur mise en œuvre.

La France doit se doter d'un **appareil d'évaluation des normes et de leur mise en œuvre** à la hauteur de ses ambitions de régulation. Dans l'esprit de la Cour des comptes pour les finances publiques et en s'inspirant des meilleures pratiques au sein de l'OCDE, au Royaume-Uni, au Danemark, en Allemagne ou en Autriche, une instance indépendante doit alimenter nos discussions collectives et conduire des évaluations rigoureuses sur notre charge normative, qu'elle existe ou soit à l'étude. **Cette Cour des normes devra avoir le pouvoir de venir plaider devant la représentation nationale ou l'exécutif la suppression des normes jugées obsolètes.**

Pour ce faire, elle devra être responsable d'évaluer :

1. **Les nouvelles normes envisagées** (études d'impact *ex-ante*), centrées sur l'efficacité des normes et leurs effets sur la compétitivité, en comprenant une attention spécifique à la cohérence avec nos partenaires européens pour ne pas créer de distorsions de concurrence défavorables. Les législateurs doivent pouvoir, à leur initiative, demander des compléments sur les principaux amendements apportés au texte, selon des procédures prévues par les règlements des assemblées.
2. **Le corpus existant** (analyse *ex-post*), selon les mêmes dimensions que les études *ex-ante*. Ces évaluations devront intégrer les

éléments infra-législatifs des normes : c'est-à-dire les flux ne relevant pas d'une loi mais de décrets, de circulaires ou de décisions des autorités de mise en œuvre, actuellement peu suivis malgré leurs effets parfois significatifs. Dans les cas où l'étude fait apparaître un effet de la norme à la fois limité au regard des objectifs assignés et élevé en termes de coûts, son abandon devra être recommandé.

- 3. Les organes de mise en œuvre des normes**, sur la base des cinq principes mentionnés plus haut (efficience, consultation, obligation de résultats, alignement européen et ajustements nécessaires). Elle portera une attention particulière à la sobriété des moyens mobilisés – notamment humains – et de la responsabilité normative de ces organes.

Cette entité devra être principalement constituée des différentes expertises éparpillées aujourd'hui dans différentes instances administratives ou opérateurs de l'État, et plus marginalement, voire ponctuellement, d'acteurs privés experts dans leurs domaines ou de représentants de la société civile. La qualité du dialogue avec les parties prenantes ainsi qu'avec les autres organes de mise en œuvre, y compris européens, devra constituer une dimension à part entière de ces évaluations.

Par souci démocratique, et afin d'encourager une traduction en acte, ces évaluations devront aussi donner lieu à une discussion au niveau des législateurs. Cette entité devra pouvoir solliciter, pour la conduite de ses travaux, des expertises tant administratives qu'extérieures. En sus de son mandat (cf. *supra*), elle pourra être saisie par le gouvernement ou les législateurs de manière *ad hoc*. Toutes ses publications devront être publiques.

Cette agence s'inscrit pleinement dans le triptyque « Subsidiarité, transparence, reddition des comptes », qui balise le champ du redressement à opérer pour bâtir une société véritablement responsable et en fonder la performance sur la confiance et l'autonomie.

AXE 3 : ASSURER UNE MISE EN ŒUVRE FLUIDE ET AGILE DE NOS NORMES

Recommandation 4

Créer une procédure de recours accéléré contre des normes incapacitantes, contradictoires ou inopérantes.

Lorsqu'une entreprise est confrontée à des normes incohérentes ou inopérantes, elle devrait pouvoir bénéficier d'un traitement accéléré auprès des organes de mise en œuvre des normes. Au titre du principe d'efficacité, les institutions responsables de la mise en œuvre doivent en effet offrir une procédure spécifique de saisine accélérée. Sans réponse sous 30 jours de ces organes, la Cour des normes peut s'en saisir.

Cette procédure spécifique devra aussi être ouverte aux :

- 1. Entreprises confrontées à une inefficacité grave d'une norme**, notamment en matière de compétitivité et d'innovation, que cela soit dû à des effets délétères non-anticipés ou à des évolutions économiques ou technologiques.
- 2. Acteurs transfrontaliers exposés à des incohérences entre normes et procédures** avec un autre membre de l'UE.

Les conclusions de cette procédure devront être publiques et ouvertes aux autres acteurs rencontrant des situations comparables. Si la contradiction est d'ordre législatif, une saisine par le législateur doit être rendue possible dans des délais prioritaires.

Recommandation 5

Lever les rigidités dans l'application de nos normes.

Pour ancrer une culture d'agilité, les organes chargés de mettre en œuvre les normes doivent appliquer systématiquement les cinq principes directeurs (cf. recommandation 1).

Leur mandat doit intégrer des objectifs secondaires liés à la compétitivité et à l'innovation, déjà courants chez certains de nos voisins européens, notamment dans le secteur financier¹³³. Ces objectifs doivent s'intégrer à l'ensemble de leurs actions : modalités d'application, exécution des normes et gestion des différends. L'évaluation de leur action, évoquée dans la recommandation 3, doit intégrer systématiquement ces dimensions. Elle ne remet pas en cause leur mandat de régulation, mais en renforce la responsabilisation.

Pour permettre l'agilité qu'impliquent ces objectifs, trois rigidités doivent aussi être levées :

- 1. La responsabilité pénale des agents publics et des élus dans le cadre de leurs fonctions**, qui incite aujourd'hui à des interprétations maximalistes et alimente la mieux-disance en France. Leur responsabilité professionnelle doit être engagée en cas de défaillance, mais la judiciarisation ne doit intervenir que dans des cas de faute caractérisée ou de manquement intentionnel.
- 2. L'interprétation du principe de précaution**, dont l'application actuelle conduit à privilégier systématiquement une prévention

¹³³ Kirakul, S., Yong, J., & Zamil, R. (2021, mars). *The universe of supervisory mandates—total eclipse of the core? (FSI Insights on policy implementation n° 30)*. Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, <https://www.bis.org/fsi/publ/insights30.pdf>, p. 5.

maximale du risque, sans prise en compte des coûts annexes pour la société dans son ensemble, notamment ceux liés aux réductions de l'activité économique. Cela a alimenté une inflation des procédures et des exigences. Pour leur part, les législateurs tendent à détailler excessivement les réglementations afin de rassurer les acteurs chargés de la mise en œuvre de la norme en aval.

- 3. L'application du principe de non-régression en matière environnementale** qui, tel qu'interprété aujourd'hui, empêche toute simplification des procédures administratives. L'extension de ce principe à l'infra-législatif dépasse l'intention initiale et rigidifie inutilement le cadre normatif. Il appartient au législateur d'en corriger les effets.

Recommandation 6

Développer le recours aux zones d'agilité normative renforcée.

Pour les projets, secteurs et zones identifiés comme prioritaires pour la compétitivité, dans la continuité des « projets d'intérêt national majeur » (PINM), un accompagnement privilégié vis-à-vis de la norme doit être renforcé. Celui-ci serait placé sous la responsabilité du préfet de région.

Cet accompagnement consisterait à accélérer les procédures concernant les questions juridiques et obligations réglementaires des projets concernés. Concrètement, il mettrait en place dans un délai de 3 mois les obligations de consultations publiques, de manière regroupée. Il piloterait les circuits de certification et pourrait proposer des mécanismes de pré-certification, sur le principe d'ajustements *ex-post* si nécessaire.

Annexe 1 • Tableau récapitulatif des initiatives de simplification à Bruxelles

Initiative	Objectifs	Outils	Résultats	Limites
Simplification of Legislation for the Internal Market (SLIM) (1996)	Simplifier la législation du marché unique, réduire les redondances.	Petites équipes d'experts sectoriels, révision ciblée de textes existants.	Simplification dans 4 secteurs pilotes (Intrastat, produits de construction, reconnaissance des diplômes, plantes ornementales).	Portée limitée, dépendance à la volonté politique du Conseil.
Action Programme for Reducing Administrative Burdens (ABR) (2007)	Réduire de 25 % les charges administratives issues de la législation UE d'ici 2012.	Mesure des charges, identification des réductions possibles.	Objectif de -25 % atteint, adoption d'ABR+ (<i>Administrative Burden Reduction</i>).	Focalisation sur charges administratives sans évaluer coûts/bénéfices globaux.
Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) (2012)	Réduire les coûts réglementaires inutiles et améliorer la qualité des lois.	Bilan de qualité (<i>fitness checks</i>), évaluations <i>ex-post</i> .	270 initiatives de simplification, 210 évaluations achevées.	Adoption et mise en œuvre nationales inégales.
Better Regulation Agenda (2000-2015)	Améliorer la qualité, transparence et efficacité du processus législatif.	Analyses d'impact, consultations publiques, évaluations.	Institutionnalisation des analyses d'impact et de la consultation.	Procédures plus longues.
Fit for Future Platform (F4F) (2020)	Réduire de 25% les charges de <i>reporting</i> , moderniser la législation.	Groupe d'experts multi-acteurs, avis et recommandations.	41 avis en 4 ans, pour des modifications pratiques limitées.	Faibles incitations à la mise en œuvre des recommandations.

Annexe 2 • Agenda de simplification en cours à Bruxelles

La compétitivité et la simplification se sont de nouveau imposées comme des axes structurants de la gouvernance réglementaire européenne. Le programme de travail de la seconde Commission von der Leyen illustre clairement cette inflexion. L'exécutif européen y place la simplification au premier rang de ses priorités, en présentant un premier train de mesures *omnibus*, « visant à s'attaquer aux règles inutiles, disproportionnées ou faisant double emploi, qui créent des obstacles pour les entreprises de l'UE. »¹³⁴ Ces paquets législatifs s'inscrivent dans le cadre de la boussole de compétitivité, présentée en janvier 2025. Celle-ci fixe l'ambition de restaurer la compétitivité européenne et de libérer son potentiel de croissance.

Cet agenda de simplification consacre un changement de cap amorcé dès mai 2023. Après avoir longtemps porté l'agenda régulationniste européen, en particulier dans les domaines numérique et environnemental, les autorités françaises ont progressivement infléchi leur position¹³⁵.

¹³⁴ Commission européenne. (2025, 26 février). *La Commission propose de réduire les formalités administratives et de simplifier l'environnement des entreprises*. op.cit.

¹³⁵ « J'appelle à la pause réglementaire européenne. ». Macron, E. (2023, 11 mai). *Accélérer notre réindustrialisation : le président présente sa stratégie* (Discours). Présidence de la République. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/05/11/accelerer-notre-reindustrialisation-le-president-presente-sa-strategie>.

CHRONOLOGIE DES OMNIBUS

2024 – Le basculement politique

8 novembre 2024 – Déclaration de Budapest

Les chefs d'État et de gouvernement européens demandent une réglementation plus claire, plus simple, plus intelligente, ainsi qu'une réduction d'au moins 25 % des obligations de *reporting*. C'est le point de départ politique de la vague omnibus.

Février 2025 – mise en application

29 janvier 2025 – Boussole de compétitivité

La Commission présente la boussole de compétitivité. La simplification devient un pilier de la nouvelle méthode réglementaire européenne.

26 février 2025 – Publication des premiers Omnibus par la Commission

La Commission lance les deux premiers paquets. Elle annonce 6,3 Md€ d'économies administratives annuelles et jusqu'à 50 Md€ d'investissements supplémentaires *via InvestEU*.

OMNIBUS I & II



« Nous avons promis une simplification, c'est chose faite ! Nous présentons notre première proposition pour une simplification en profondeur. Les entreprises de l'UE bénéficieront d'une rationalisation des règles relatives à la publication d'informations en matière de finance durable, au devoir de vigilance en matière de durabilité et à la taxinomie. Cette rationalisation facilitera la vie de nos entreprises tout en nous maintenant fermement sur la voie de nos objectifs de décarbonation. Et d'autres simplifications se profilent. »

Ursula von der Leyen,
présidente de la Commission européenne,
26 février 2025¹³⁶

OMNIBUS I • SIMPLIFICATION DU REPORTING DE DURABILITÉ

26 février 2025 • Proposition de la Commission

Dans le cadre de la boussole pour la compétitivité, la Commission européenne présente le premier paquet Omnibus consacré à la simplification des règles relatives au *reporting* de durabilité. Le paquet vise à alléger les obligations issues de la CSRD, de la CS3D, de la taxonomie européenne et du CBAM, tout en limitant les effets de ruissellement sur les PME. La Commission estime que l'ensemble du paquet Omnibus I et II permettra de générer 6,3 Md€ d'économies administratives par an.

¹³⁶ Commission européenne. (2025, 26 février), communiqué de presse, *op. cit.*

Principales mesures proposées :

- recentrage de la CSRD sur les entreprises de plus de 1 000 salariés, réduisant d'environ 80 % le nombre d'entreprises soumises au *reporting* ;
- report de deux ans des obligations applicables aux deuxième et troisième vagues de la CSRD (« *Stop-the-clock* ») ;
- suppression des normes sectorielles ESRS ;
- maintien du principe d'assurance limitée, sans passage ultérieur à une assurance raisonnable ;
- limitation des demandes d'information des grandes entreprises envers leurs fournisseurs afin de limiter l'effet de ruissellement sur les PME ;
- recentrage de la CS3D sur les partenaires commerciaux directs (Tier 1), sauf risque avéré ;
- suppression de plusieurs obligations prévues par la CS3D (responsabilité civile harmonisée, seuil de sanction de 5 %, obligation de rupture de contrat, actions représentatives) ;
- simplification du CBAM, avec création d'un seuil *de minimis* de 50 tonnes par importateur et par an, tout en maintenant la couverture d'environ 99 % des émissions.

16 avril 2025 • Adoption du « *Stop-the-clock* »

La directive (UE) 2025/794 est publiée au Journal officiel de l'Union européenne¹³⁷.

Principales évolutions :

- report de deux ans des obligations de *reporting* applicables aux deuxième et troisième vagues de la CSRD ;
- report d'un an du délai de transposition et de la première phase d'application de la CS3D.

¹³⁷ Directive (EU) 2025/794 of the European Parliament and of the Council of 14 April 2025 amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements. (2025). Official Journal of the European Union, L series, 2025/794. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/794/oj/eng>.

18 juin 2025 • Accord provisoire Conseil–Parlement sur le CBAM

Le Conseil et le Parlement européen concluent un accord politique provisoire sur le volet CBAM. Publication au JOUE quelques mois plus tard le 8 octobre 2025¹³⁸.

Principales évolutions :

- confirmation du seuil de minimis de 50 tonnes par importateur et par an ;
- simplification des procédures d'autorisation ;
- simplification du calcul des émissions incorporées ;
- simplification des obligations de vérification et de déclaration ;
- clarification du financement de la plateforme centrale CBAM.

24 février 2026 • Feu vert final du Conseil

Le Conseil valide la réforme CSRD / CS3D. Publication au JOUE deux jours plus tard, le 26 février 2026.

Principales évolutions :

Nouveaux seuils : CSRD pour les entreprises de plus de 1 000 salariés et plus de 450 M€ de chiffre d'affaires net ; CS3D pour les entreprises de plus de 5 000 salariés et plus de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires net¹³⁹.

¹³⁸ Commission européenne. (2025, 20 octobre). Officially published: Simplifications for the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/officially-published-simplifications-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-2025-10-20_en.

¹³⁹ Council of the European Union. (2026, February 24). Council signs off simplification of sustainability reporting and due diligence requirements to boost EU competitiveness [Press release], <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/24/council-signs-off-simplification-of-sustainability-reporting-and-due-diligence-requirements-to-boost-eu-competitiveness/>.

OMNIBUS II : MOBILISATION DES INVESTISSEMENTS (*INVESTEU*)

26 février 2025 • Proposition de la Commission

La Commission européenne présente¹⁴⁰ le deuxième paquet Omnibus consacré à la simplification du programme *InvestEU*. L'objectif est de renforcer la capacité d'investissement de l'Union en simplifiant le fonctionnement du programme et en facilitant son articulation avec d'autres instruments européens. La Commission estime que ces mesures permettront de mobiliser jusqu'à 50 Md€ d'investissements supplémentaires au service de la compétitivité, de la transition verte, de la transition numérique et de la défense.

Principales mesures proposées :

- augmentation de la capacité de garantie du programme *InvestEU* ;
- simplification des procédures administratives pour les bénéficiaires et les partenaires de mise en œuvre ;
- possibilité de combiner plus facilement la garantie *InvestEU* avec les anciens instruments financiers européens (EFSI, CEF Debt Instrument et InnovFin) ;
- facilitation des contributions des États membres au programme ;
- amélioration de l'accès des PME et des small mid-caps aux financements européens ;
- élargissement du soutien aux priorités de la Boussole de compétitivité, du Clean Industrial Deal, de la politique industrielle de défense et de la mobilité militaire.

¹⁴⁰ Commission européenne. (2025, 26 février). La Commission simplifie les règles en matière de durabilité et d'investissements de l'UE et réduit les charges administratives pour un montant de plus de 6 milliards d'euros (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_614.

23 septembre 2025 • Accord Conseil-Parlement

Un accord provisoire est trouvé. Publication du règlement (UE) 2025/2005 au JOUE le 16 décembre 2025¹⁴¹.

Principales évolutions :

- augmentation de la garantie européenne de 26,2 Mds € à 29,1 Mds €, soit 2,9 Mds € supplémentaires ;
- simplification des règles de fonctionnement du programme ;
- amélioration de la mobilisation des investissements publics et privés ;
- renforcement du soutien aux priorités européennes en matière de compétitivité, d'industrie propre, de défense et de mobilité militaire.

¹⁴¹ *European Parliament, & Council of the European Union. (2025, December 16). Regulation (EU) 2025/2005 amending Regulations (EU) 2015/1017, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695 and (EU) 2021/1153 as regards increasing the efficiency of the EU guarantee under Regulation (EU) 2021/523 and simplifying reporting requirements. Official Journal of the European Union, L series, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202502005.*

OMNIBUS III • Politique Agricole Commune (PAC)



« Cet ensemble complet de mesures visant à soutenir le secteur agricole européen constitue une autre avancée significative dans la mise en œuvre de notre programme de simplification. Nous devons soutenir les agriculteurs européens au moyen de règles plus simples, plus proportionnées et mieux adaptées à leurs besoins. Nos mesures contribueront à économiser près de 1,6 milliard d'euros par an pour les agriculteurs européens, tout en facilitant la navigation des règles et des aides. Réduire les formalités administratives déplacera l'accent sur ce qui compte le plus – l'agriculture, pas les formes. »

Valdis Dombrovskis,
commissaire à l'économie et à la productivité,
et commissaire à la mise en œuvre et à la simplification,
14 mai 2025¹⁴²

14 mai 2025 • Proposition de la Commission

La Commission européenne présente le troisième paquet Omnibus consacré à la simplification de la politique agricole commune (PAC). L'objectif est de réduire les charges administratives pesant sur les agriculteurs et les administrations nationales, tout en rendant les aides de la PAC plus simples et plus flexibles. La Commission estime que ces mesures permettront d'économiser jusqu'à 1,58 Md€ par an pour les agriculteurs et 210 M€ par an pour les administrations nationales.

¹⁴² Commission européenne. (2025, 14 mai). La Commission simplifie la politique agricole commune pour soutenir les agriculteurs et renforcer leur compétitivité (Communiqué de presse). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1205.

Principales mesures proposées :

- augmentation du plafond du paiement forfaitaire destiné aux petits agriculteurs de 1 250 € à 2 500 €;
- simplification des règles de conditionnalité;
- reconnaissance automatique de certaines certifications, notamment en agriculture biologique, comme équivalentes à certaines exigences environnementales;
- mise en œuvre du principe d'un seul contrôle annuel par exploitation;
- recours accru aux outils numériques et à l'imagerie satellitaire pour les contrôles;
- création de nouveaux paiements de crise dans les plans stratégiques de la PAC;
- création d'un forfait d'investissement pouvant atteindre 50 000 €;
- application du principe « déclarer une fois, utiliser plusieurs fois » afin de limiter les démarches administratives.

10 novembre 2025 • Accord Conseil-Parlement

Le Conseil et le Parlement européen concluent un accord politique provisoire sur la simplification de la PAC¹⁴³. Publication du règlement (UE) 2025/2649 au JOUE le 31 décembre 2025.

Principales évolutions :

- réduction des contrôles administratifs sur les exploitations;
- simplification des règles de conditionnalité, notamment pour les exploitations biologiques;
- augmentation des paiements destinés aux petits agriculteurs;
- suppression de la procédure annuelle d'apurement de performance (*yearly performance clearance*);
- confirmation des économies estimées à 1,6 Md€ par an pour les agriculteurs et plus de 200 M€ pour les administrations nationales.

¹⁴³ European Parliament. (2026, April 20). Common agricultural policy simplification package. Legislative Train Schedule, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-sustaining-our-quality-of-life-food-security-water-and-nature/file-common-agricultural-policy-simplification-package>.

OMNIBUS IV • *Small Mid-Caps, digitalization et batteries*



« Réduire les formalités administratives et simplifier les règles signifie donner aux entreprises la liberté d'innover, de croître et de créer des emplois. L'omnibus d'aujourd'hui est un autre tremplin à cet égard, en étendant de nouveaux avantages aux petites et moyennes entreprises et en veillant à ce que la législation soit alignée sur la réalité sur le terrain. »

Stéphane Séjourné,
vice-président exécutif chargé de la prospérité
et de la stratégie industrielle,
21 mai 2025¹⁴⁴

21 mai 2025 • Proposition de la Commission

La Commission présente le quatrième omnibus. Il vise environ 400 M€ d'économies annuelles et crée une catégorie d'entreprises intermédiaires, les small mid-caps. La Commission mentionne alors des entreprises de moins de 750 salariés et sous certains seuils financiers (SMC)¹⁴⁵.

Principales mesures proposées :

- création d'une nouvelle catégorie d'entreprises, les Small Mid-Caps (SMCs), définies comme les entreprises de moins de 750 salariés, réalisant moins de 150 M€ de chiffre d'affaires ou disposant de moins de 129 M€ de bilan, soit environ 38 000 entreprises concernées ;

¹⁴⁴ Commission européenne. (2025, 20 mai). La Commission propose des mesures de simplification pour économiser 400 millions d'euros supplémentaires par an aux entreprises de l'UE (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1277.

¹⁴⁵ Commission européenne. (2025, 21 mai). Omnibus IV Simplification Package, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1277.

- extension de plusieurs simplifications aujourd'hui réservées aux PME (RGPD, prospectus, etc.) aux SMCs;
- simplification du RGPD avec extension de la dérogation à l'obligation de tenir un registre des traitements, hors traitements à haut risque;
- exemption d'enregistrement au portail F-Gaz pour environ 10 000 entreprises;
- généralisation du principe « *digital by default* », avec remplacement progressif des déclarations et notices papier par des formats numériques;
- création de spécifications communes lorsque les normes harmonisées font défaut;
- report de deux ans des obligations de diligence prévues par le règlement Batteries.

18 juillet 2025 • Adoption du « *stop-the-clock* » batteries

Adoption définitive du règlement reportant les obligations de diligence prévues par le règlement Batteries. Publication du règlement (UE) 2025/1561 au JOUE le 30 juillet 2025¹⁴⁶.

Principales évolutions :

- report de l'application des obligations du 18 août 2025 au 18 août 2027;
- délai supplémentaire accordé aux organismes de vérification;
- engagement de la Commission à publier des lignes directrices au moins un an avant l'application.

¹⁴⁶ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. (2025, 18 juillet). Règlement (UE) 2025/1561 modifiant le règlement (UE) 2023/1542 en ce qui concerne les obligations des opérateurs économiques relatives aux politiques de diligence raisonnable en matière de piles et batteries. Journal officiel de l'Union européenne, série L, 2025/1561, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/1561/oj>.

9 juin 2026 • Accord Conseil-Parlement

Après un accord du Conseil en septembre 2025, un accord provisoire est trouvé¹⁴⁷.

Par rapport à la proposition initiale de la Commission, les colégislateurs :

- élargissent la définition des Small Mid-Caps aux entreprises de moins de 1 000 salariés, réalisant jusqu'à 200 M€ de chiffre d'affaires ou disposant d'un bilan inférieur à 172 M€ ;
- confirment le principe « *digital by default* » ;
- maintiennent les spécifications communes comme mécanisme alternatif aux normes harmonisées ;
- étendent les mesures de soutien et de simplification à cette nouvelle catégorie d'entreprises.

Perspectives :

Le texte doit encore être adopté formellement par le Parlement européen et par le Conseil avant sa publication au Journal officiel de l'Union européenne et son entrée en vigueur.

¹⁴⁷ Conseil de l'Union européenne. (2026, 9 juin). Simplification: Council and Parliament strike deal to help growing businesses thrive and accelerate digitalisation (Communiqué de presse), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/09/simplification-council-and-parliament-strike-deal-to-help-growing-businesses-thrive-and-accelerate-digitalisation/>.

OMNIBUS V • Défense



« Nous vivons une époque dangereuse. Poutine n'attendra pas que nous ayons mis de l'ordre dans nos formalités administratives. Nous proposons de réduire considérablement les formalités administratives pour l'industrie de la défense, en ramenant les délais d'obtention des permis de plusieurs années à deux mois seulement, et de prendre davantage de mesures pour que l'industrie puisse rapidement accélérer la production afin de parvenir à une préparation européenne de la défense d'ici à 2030. Notre objectif est de décourager les agressions, prévenir la guerre et préserver la paix. »¹⁴⁸

Andrius Kubilius,
commissaire à la défense et à l'espace,
17 juin 2025

17 juin 2025 • Proposition de la Commission

La Commission présente le cinquième paquet omnibus consacré à la défense, dans le prolongement du Livre blanc sur la préparation de la défense européenne à l'horizon 2030 (« *Readiness 2030* »). L'objectif est d'adapter le cadre réglementaire européen afin de lever les principaux obstacles administratifs et réglementaires qui freinent le développement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), les investissements et les acquisitions conjointes.

¹⁴⁸ Commission européenne. (2025, 17 juin). La Commission propose une simplification pour accélérer les investissements en matière de défense européenne (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1544.

Principales mesures proposées :

- simplification des procédures du Fonds européen de la défense (FED) afin d'accélérer l'attribution des financements et de réduire les obligations administratives pesant sur les bénéficiaires;
- simplification des règles applicables aux marchés publics de défense, notamment par :
 - le relèvement de certains seuils de procédure;
 - une plus grande souplesse pour les accords-cadres;
 - un recours facilité aux achats conjoints entre États membres;
- des procédures simplifiées pour les acquisitions « sur étagère » destinées à reconstituer rapidement les stocks;
- accélération des transferts intra-européens de produits liés à la défense, avec un allègement des procédures d'autorisation;
- création d'un guichet unique pour les projets industriels de défense et instauration d'une procédure accélérée visant une délivrance des autorisations en 60 jours maximum;
- clarification des dérogations prévues par plusieurs législations environnementales (notamment les directives Habitats et Oiseaux ainsi que le règlement REACH) lorsque des projets présentent un intérêt majeur pour la défense;
- adaptation des règles européennes de financement afin de faciliter l'accès des entreprises de défense à *InvestEU* et de clarifier la compatibilité entre investissements de défense et finance durable.

10 juin 2026 • Accord provisoire Conseil–Parlement

Le Conseil et le Parlement européen concluent un accord politique provisoire sur l'Omnibus Défense¹⁴⁹.

L'accord confirme l'essentiel des propositions de la Commission et de la position du Conseil.

¹⁴⁹ Conseil de l'Union européenne. (2026, 10 juin). *Simplification: Council and Parliament strike deal to boost EU defence industry and readiness (Communiqué de presse)*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/10/simplification-council-and-parliament-strike-deal-to-boost-eu-defence-industry-and-readiness/>.

Principales évolutions :

- maintien de la simplification des procédures de passation des marchés publics de défense ;
- confirmation des procédures accélérées pour les autorisations industrielles, avec un objectif de délivrance des permis dans un délai maximal de 60 jours ;
- maintien des mesures facilitant les transferts intra-européens de produits liés à la défense ;
- simplification des procédures d'investissement et amélioration de l'accès aux financements européens ;
- renforcement de la coopération industrielle entre États membres afin d'accélérer le développement des capacités européennes de défense.

Perspectives :

Le texte doit encore être adopté formellement par le Parlement européen puis par le Conseil avant sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

OMNIBUS VI • Chimie



« Les produits chimiques sont la mère de toutes les industries, avec plus de 96 % des produits manufacturés tributaires des produits chimiques. Le plan d'action sur les produits chimiques présenté aujourd'hui est notre plan d'affaires visant à garantir l'avenir de ce secteur critique en Europe. Il comprend tous les leviers permettant de remettre le secteur sur la voie de la croissance, depuis les mesures de soutien à la production pour maintenir le vapocraquage et nos sites chimiques en Europe, en passant par les instruments de défense commerciale destinés à protéger nos entreprises chimiques contre la concurrence mondiale déloyale, tout en garantissant la demande intérieure de produits chimiques propres « fabriqués en Europe ».

Stéphane Séjourné,
vice-président exécutif chargé de la prospérité
et de la stratégie industrielle,
8 juillet 2025¹⁵⁰

9 juillet 2025 • Proposition de la Commission

La Commission européenne présente le *Chemical Industry Action Plan*, accompagné du sixième paquet Omnibus consacré à l'industrie chimique. Ce paquet poursuit un double objectif : renforcer la compétitivité d'un secteur stratégique confronté à des coûts énergétiques élevés et à une concurrence internationale accrue, tout en simplifiant plusieurs réglementations européennes relatives aux produits

¹⁵⁰ Commission européenne. (2025, 8 juillet). La Commission renforce l'industrie chimique européenne (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1755.

chimiques. La Commission estime que les mesures de simplification devraient permettre de générer 363 M€ d'économies administratives par an pour les entreprises européennes.

Principales mesures proposées :

- simplification du règlement CLP (*Classification, Labelling and Packaging*), notamment par :
 - la généralisation de l'étiquetage numérique (« *digital by default* »);
 - la suppression de plusieurs obligations administratives redondantes;
 - la simplification des exigences applicables à l'étiquetage des produits chimiques dangereux;
- simplification des obligations applicables aux produits cosmétiques, tout en maintenant un niveau élevé de protection des consommateurs;
- harmonisation des exigences applicables aux fertilisants avec le règlement REACH afin de limiter les doublons réglementaires;
- révision du règlement instituant l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) afin d'adapter sa gouvernance à l'élargissement de ses compétences;
- lancement d'un *Chemical Industry Action Plan* prévoyant notamment :
 - la création d'une Alliance européenne pour les produits chimiques critiques;
 - un soutien renforcé aux investissements industriels;
 - une révision des règles relatives aux aides d'État;
 - des mesures destinées à accélérer la décarbonation du secteur;
 - une stratégie européenne sur les PFAS conciliant maintien des usages essentiels et réduction progressive des émissions.

17 novembre 2025 • Adoption de la directive « *Stop-the-clock* » CLP

Adoption de sa position sur un texte distinct de l'Omnibus VI visant à reporter l'application de plusieurs dispositions du règlement CLP révisé au 1^{er} janvier 2028. Publication le 3 décembre 2025 au JOUE du règlement (UE) 2025/2439¹⁵¹.

17 juin 2026 • Accord provisoire Conseil–Parlement

Le Conseil et le Parlement européen concluent un accord politique provisoire sur les volets « produits chimiques », « cosmétiques » et « fertilisants » de l'Omnibus VI.

Principales évolutions :

- confirmation du principe « *digital by default* » pour l'information sur les produits chimiques ;
- maintien des simplifications applicables aux cosmétiques et aux fertilisants ;
- confirmation de la suppression de plusieurs obligations administratives redondantes ;
- maintien des garanties relatives aux nanomatériaux et aux substances dangereuses afin de préserver un niveau élevé de protection des consommateurs et de l'environnement.

Perspectives :

Le texte doit encore être adopté formellement par le Parlement européen et par le Conseil avant sa publication au Journal officiel de l'Union européenne et son entrée en vigueur.

¹⁵¹ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. (2025, 26 novembre). Règlement (UE) 2025/2439 modifiant le règlement (UE) 2024/2865 en ce qui concerne les dates d'application et les dispositions transitoires. Journal officiel de l'Union européenne, série L, 2025/2439, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/2439/oj>.

OMNIBUS VII • Numérique / IA



« L'UE possède tous les ingrédients du succès. Nous avons des talents, des infrastructures et disposons d'un vaste marché unique intérieur. Mais nos entreprises, en particulier nos start-up et nos petites entreprises, sont souvent freinées dans leur élan par des règles rigides à différents niveaux. En réduisant les formalités administratives, en simplifiant la législation de l'UE, en ouvrant l'accès aux données et en introduisant un portefeuille européen d'identité numérique pour les entreprises, nous donnons l'espace nécessaire à l'innovation et à la commercialisation des résultats en Europe. À cet égard, nous appliquons une approche européenne, en veillant à continuer à assurer la protection intégrale des droits fondamentaux des utilisateurs. »

Henna Virkkunen,
vice-présidente exécutive chargée
de la souveraineté technologique,
de la sécurité et de la démocratie,
19 novembre 2025¹⁵²

19 novembre 2025 • Proposition de la Commission

Après avoir ouvert un appel à contributions sur la simplification des règles relatives aux données, à la cybersécurité et à l'intelligence artificielle en septembre 2025, la Commission présente le Digital Omnibus¹⁵³.

¹⁵² Commission européenne. (2025, 19 novembre). Simplification des règles de l'UE dans le domaine du numérique et nouveaux portefeuilles numériques: faire économiser des milliards d'euros aux entreprises et stimuler l'innovation (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_2718.

¹⁵³ Commission européenne. (s. d.). Bâtir l'avenir numérique de l'Europe, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr>.

Il est destiné à simplifier un large corpus de législation numérique afin de réduire les coûts de conformité pour les entreprises, les administrations et les citoyens. Le paquet s'accompagne d'une stratégie pour une Union européenne des données ainsi que du développement du portefeuille européen d'identité numérique pour les entreprises.

Principales mesures proposées :

- simplification de la mise en œuvre de l'*AI Act*, notamment par :
 - un report ciblé des obligations applicables aux systèmes d'IA à haut risque ;
 - des obligations proportionnées pour les PME et les small mid-caps ;
 - le renforcement des bacs à sable réglementaires ;
- création d'un guichet unique pour les notifications d'incidents relevant de NIS2, du RGPD et du règlement DORA ;
- simplification ciblée du RGPD afin de réduire certaines obligations administratives ;
- modernisation des règles relatives aux cookies ;
- consolidation du cadre européen applicable aux données, notamment au travers du *Data Act* ;
- publication de clauses contractuelles types pour les échanges de données ;
- création d'un portefeuille européen d'identité numérique destiné aux entreprises et aux administrations.

7 mai 2026 - Accord provisoire Conseil–Parlement sur le volet Intelligence artificielle

Le Conseil et le Parlement européen concluent un accord politique provisoire sur les dispositions du Digital Omnibus relatives à l'*AI Act*¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Conseil de l'Union européenne. (2026, 7 mai). *Artificial Intelligence: Council and Parliament agree to simplify and streamline rules* (Communiqué de presse), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/05/07/artificial-intelligence-council-and-parliament-agree-to-simplify-and-streamline-rules/>.

Principales évolutions :

- report de l'application des obligations relatives aux systèmes d'IA à haut risque :
 - 2 décembre 2027 pour les systèmes autonomes ;
 - 2 août 2028 pour les systèmes intégrés à un produit ;
- confirmation du report des *AI Regulatory Sandboxes* au 2 décembre 2027 ;
- clarification des compétences de l'AI Office pour la supervision des modèles d'IA à usage général ;
- création d'un mécanisme destiné à éviter les doublons entre l'*AI Act* et les législations sectorielles lorsque celles-ci imposent déjà des exigences spécifiques applicables à l'intelligence artificielle.

Perspectives :

Le volet « Intelligence artificielle » du Digital Omnibus doit encore être formellement adopté par le Parlement européen et par le Conseil, avant d'entrer en vigueur.

Les autres volets du Digital Omnibus (RGPD, NIS2, *Data Act*, portefeuille européen d'identité numérique, cybersécurité et données) poursuivent quant à eux leur examen législatif.

OMNIBUS VIII • Environnement



« Il n'y a pas de contradiction entre des normes environnementales élevées et la compétitivité; ce sont les deux faces d'une même médaille. Le train de mesures présenté aujourd'hui respecte nos normes environnementales, réduit la charge administrative et facilite la mise en œuvre. Cela nous permettra d'atteindre nos objectifs environnementaux ambitieux et de pérenniser notre résilience. »

Jessika Roswall,
commissaire à l'environnement, à la résilience
en matière d'eau et à l'économie circulaire compétitive,
le 10 décembre 2025¹⁵⁵

10 décembre 2025 • Proposition de la Commission

Après avoir lancé un appel à contribution en juillet 2025¹⁵⁶, la Commission présente le huitième paquet Omnibus consacré à l'environnement le 10 décembre 2025¹⁵⁷. L'objectif est de réduire les coûts administratifs liés à la réglementation environnementale, tout en maintenant les objectifs de protection de l'environnement et de la santé publique.

¹⁵⁵ Commission européenne. (2025, 10 décembre). Promouvoir une croissance durable grâce à une législation environnementale plus simple et plus intelligente (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_2997.

¹⁵⁶ Commission européenne. (2025, 22 juillet). Feedback request on simplification of environmental legislation (Appel à contributions), https://environment.ec.europa.eu/news/feedback-request-simplification-environmental-legislation-2025-07-22_en.

¹⁵⁷ Commission européenne. (2025, 10 décembre). Environment Omnibus package (Communiqué de presse), <https://ec.europa.eu/>.

Principales mesures proposées :

- accélération des évaluations environnementales grâce à :
 - des points de contact uniques ;
 - la numérisation des procédures ;
 - des délais d'autorisation raccourcis ;
- simplification de la directive sur les émissions industrielles, notamment par :
 - un assouplissement des systèmes de management environnemental ;
 - la suppression de certaines obligations d'audit ;
 - la réduction de plusieurs obligations déclaratives ;
- allègements ciblés pour les agriculteurs et les aquaculteurs ;
- suppression de certaines obligations liées à la base de données SCIP sur les substances préoccupantes dans les produits ;
- suspension temporaire de certaines obligations de désignation d'un mandataire au titre de la responsabilité élargie des producteurs (REP) ;
- simplification de la directive INSPIRE afin de faciliter l'accès et le partage des données géospatiales.

Perspectives :

L'accord suit son processus législatif.

Omnibus IX • Automobile



« L'industrie automobile européenne est une pierre angulaire de notre économie. Elle contribue à hauteur de 7 % au PIB de l'UE et soutient près de 14 millions d'emplois. Avec le train de mesures sur le secteur automobile présenté aujourd'hui, nous renforçons la compétitivité du secteur en introduisant une flexibilité dans les normes d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes et en instaurant un cadre de neutralité technologique. Nous créons également une demande de camionnettes et de voitures de société plus propres, renforçant ainsi la production de véhicules dans l'UE et les chaînes d'approvisionnement européennes. »

Apóstolos Tzitzikóstas,
commissaire au transport durable et au tourisme,
16 décembre 2025¹⁵⁸

16 décembre 2025 • Proposition de la Commission

Après la présentation, en mars 2025, du Plan d'action pour l'industrie automobile européenne, la Commission européenne publie le neuvième paquet Omnibus consacré au secteur automobile, dans le cadre d'un *Automotive Package* plus large¹⁵⁹. Le paquet vise à simplifier les exigences techniques, à réduire les coûts de conformité et à améliorer la cohérence entre les différentes réglementations applicables au secteur. La Commission estime que ces mesures permettront de générer environ

¹⁵⁸ Commission européenne. (2025, 16 décembre). La Commission prend des mesures pour un secteur automobile propre et compétitif (Communiqué de presse), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_3051.

¹⁵⁹ Commission européenne. (2025, 16 décembre). Automotive package. https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/action-plan-future-automotive-sector/automotive-package_en.

706 M€ d'économies administratives par an, dont 50,8 M€ directement liés aux simplifications législatives de l'Automotive Omnibus.

Principales mesures proposées :

- simplification des procédures d'homologation et des essais techniques applicables aux véhicules ;
- révision de plusieurs règlements afin de supprimer des exigences devenues redondantes ou obsolètes ;
- simplification des procédures d'essais relatives aux émissions et à la sécurité des véhicules ;
- suppression de certaines obligations administratives pour les constructeurs, notamment en matière d'homologation et de certification ;
- simplification des règles applicables aux véhicules utilitaires électriques légers, notamment :
 - suppression de l'obligation d'installer un tachygraphe sur certains véhicules électriques jusqu'à 4,25 tonnes ;
 - exemption de limiteur de vitesse pour certains véhicules électriques de catégorie N2 ;
- création d'une nouvelle catégorie de petites voitures électriques abordables afin de faciliter la mise en place de dispositifs d'aide ciblés par les États membres ;
- simplification des règles relatives à l'information des consommateurs sur les émissions et la consommation des véhicules ;
- amélioration de la cohérence entre les différentes réglementations européennes applicables au secteur automobile.

Perspectives :

Les discussions entre le Parlement européen et le Conseil ont débuté¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Parlement européen. (2026, 22 mai). *EU Automotive Omnibus – Simplification of technical requirements and testing procedures for motor vehicles*. Legislative Train Schedule, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-automotive-package/file-simplification-of-technical-requirements-and-testing-procedures-for-motor-vehicles>.

Omnibus X • Souveraineté alimentaire



« L'UE est un acteur mondial de premier plan en matière de dispositifs médicaux. Pour conserver ce rang et continuer à œuvrer en faveur des patients, nous devons disposer de règles qui apportent clarté, prévisibilité et flexibilité. Aujourd'hui, nous simplifions les procédures, supprimons les goulets d'étranglement et renforçons la sécurité réglementaire et la prévisibilité pour les fabricants et les autorités publiques, tout en maintenant la sécurité des patients au premier rang de nos priorités. Ces mesures permettront aux patients d'accéder plus rapidement à des dispositifs médicaux innovants et stimuleront la compétitivité d'un secteur vital pour l'économie européenne. »

Valdis Dombrovskis,
commissaire à l'économie et à la productivité,
et commissaire à la mise en œuvre et à la simplification,
le 16 décembre 2025

16 décembre 2025 • Proposition de la Commission

Après avoir présenté sa Vision pour l'agriculture et l'alimentation en février 2025, la Commission européenne publie¹⁶¹ le dixième paquet Omnibus consacré à la sécurité alimentaire et sanitaire. Ce paquet vise à simplifier un large corpus de législation européenne relatif à l'alimentation, aux produits phytosanitaires, aux biocides, à l'alimentation animale, à la santé animale et aux contrôles officiels, tout en maintenant un niveau élevé de protection de la santé humaine, animale et de l'environnement.

¹⁶¹ Commission européenne. (2025, 16 décembre). De nouvelles mesures pour rendre le secteur de la santé de l'UE plus innovant, plus compétitif et plus résilient (Communiqué de presse). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_3077.

Le paquet comprend **trois propositions législatives distinctes**, dont un règlement spécifique relatif aux biocides, qui fera l'objet d'une procédure accélérée.

Principales mesures proposées :

- simplification des procédures d'autorisation et de renouvellement des produits phytopharmaceutiques, avec un recours accru aux évaluations ciblées ;
- accélération de l'autorisation des biopesticides (biocontrôle) et clarification de leur définition ;
- extension de la durée de protection de certaines données relatives aux substances actives biocides jusqu'au 31 décembre 2030, afin de tenir compte du retard du programme européen de réexamen ;
- simplification des procédures applicables aux additifs pour l'alimentation animale, notamment par un recours accru à l'étiquetage numérique ;
- simplification des règles applicables aux organismes issus de procédés de fermentation utilisant des micro-organismes génétiquement modifiés ;
- simplification des contrôles officiels aux frontières et des procédures d'inspection ;
- simplification des obligations de tenue des registres pour les exploitations agricoles ;
- simplification de plusieurs exigences relatives au bien-être animal et à la santé animale ;
- possibilité d'utiliser davantage les drones pour certaines applications phytosanitaires ;
- alignement plus étroit des règles applicables aux résidus de pesticides sur les importations avec les exigences applicables aux producteurs européens.

11 mai 2026 • Adoption définitive du règlement sur les biocides

Le Conseil adopte définitivement le règlement prolongeant les périodes de protection des données applicables à certaines substances actives biocides. Publication au JOUE le 15 juin 2026¹⁶².

- Extension des périodes de protection jusqu'au **31 décembre 2030** ;
- maintien du fonctionnement du marché des produits biocides pendant l'achèvement du programme européen de réexamen.

Perspectives :

Si le volet relatif aux biocides suit quant à lui un calendrier distinct et est déjà définitivement adopté, le reste du paquet suit son processus législatif.

27 mai 2026 • Position du Conseil sur le reste de l'Omnibus X

Le Conseil adopte son mandat de négociation sur les deux autres propositions composant l'Omnibus X, relatives à la sécurité alimentaire et sanitaire.

Principales évolutions :

- simplification des règles applicables à l'utilisation durable des **pesticides** ;
- simplification des obligations de **tenue des registres** pour les élevages ;
- simplification des règles relatives aux **plastiques utilisés dans l'industrie alimentaire** ;
- maintien de l'objectif de réduction des charges administratives, tout en préservant les normes européennes de sécurité sanitaire.

¹⁶² Règlement (UE) 2026/1165 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2026 modifiant le règlement (UE) n° 528/2012 en ce qui concerne la prolongation de certaines périodes de protection des données. (2026). Journal officiel de l'Union européenne, série L, 2026/1165, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2026/1165/oj>.

Le Conseil indique avoir accéléré plusieurs dispositions proposées par la Commission afin de permettre une application plus rapide des nouvelles règles.

Perspectives :

Les négociations avec le Parlement européen peuvent désormais s'ouvrir sur ces deux textes. Le dernier volet du paquet devra ensuite :

- être adopté formellement par le Parlement européen ;
- être adopté formellement par le Conseil ;
- être publié au *Journal officiel de l'Union européenne* ;
- entrer en vigueur.

Le **volet relatif aux biocides** suit quant à lui un calendrier distinct et est déjà définitivement adopté¹⁶³.

Le Conseil adopte son mandat de négociation sur le règlement prolongeant certaines périodes de protection des données applicables aux substances actives utilisées dans les produits biocides.

Principales évolutions :

- prolongation jusqu'au **31 décembre 2030** de certaines périodes de protection des données ;
- sécurisation juridique pour les substances dont l'évaluation est toujours en cours ;
- maintien du calendrier de réexamen des substances actives.

¹⁶³ Conseil de l'Union européenne (2026, 27 mai), Council agrees position to simplify and strengthen food and feed safety requirements, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/05/27/council-agrees-position-to-simplify-and-strengthen-food-and-feed-safety-requirements/>.

Annexe 3 • À Paris

L'agenda de la simplification en France, se traduit par plusieurs actions coordonnées et des textes importants, sous l'impulsion du gouvernement et en lien avec les attentes des citoyens et entreprises.

PLAN D'ACTION « SIMPLIFICATION ! »

En novembre 2023, le ministre de l'Économie, des Finances, de la Souveraineté Industrielle et Numérique et la ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme ont initié les Rencontres de la Simplification. Ces rencontres avaient pour objectif de recueillir les contributions des chefs d'entreprises françaises sur la simplification des démarches, procédures, normes et réglementations. À l'issue de cette consultation publique, les 29 000 participants ont formulé près de 5 400 propositions. En février 2024, les parlementaires ont remis un rapport aux ministres Bruno Le Maire et Olivia Grégoire contenant « 14 mesures pour simplifier la vie de nos entreprises »¹⁶⁴.

Les propositions formulées par les chefs d'entreprise puis les parlementaires ont servi de base au plan d'action « Simplification ! », présenté par Bruno Le Maire en Conseil des ministres en avril 2024 et composé de 50 mesures à destination des entreprises¹⁶⁵. Le plan n'a pas été actualisé

¹⁶⁴ Margueritte, L., Izard, A., Bolo, P., Violland, A.-C., & Havet, N. (2024). *Rendre des heures aux Français : 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises (Rapport)*. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, <https://www.vie-publique.fr/rapport/293049-14-mesures-pour-simplifier-la-vie-des-entreprises>.

¹⁶⁵ Direction générale des Entreprises. (2024, 24 avril). *Plan d'action « Simplification ! » : 50 mesures pour simplifier la vie des entreprises*. [entreprises.gouv.fr](https://www.entreprises.gouv.fr), <https://www.entreprises.gouv.fr/la-dge/actualites/plan-daction-simplification-50-mesures-pour-simplifier-la-vie-des-entreprises>; Gouvernement français. (2024, 24 avril). *Ce qu'il faut retenir du plan de simplification pour les entreprises*, <https://www.info.gouv.fr/actualite/ce-quil-faut-retenir-du-plan-de-simplification-pour-les-entreprises>.

depuis mais il a abouti au dépôt du projet de loi sur la simplification de la vie économique au Sénat, adopté en avril 2026 (cf. annexe Loi du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique).

Mesures proposées dans le plan d'action

Dispositions notables	Statut de réalisation (2026)
Instauration de lois annuelles de simplification des normes applicables aux entreprises (« revues de normes »).	Non engagée.
Suppression des déclarations d'arrêts maladies fournies par les entreprises à partir de 2027.	Non engagée.
Suppression de 80 % des CERFA d'ici 2026 et 100 % d'ici 2030.	Mise en œuvre partielle : sur 535 des formulaires utilisés par le Ministère de l'Économie, 115 avaient été supprimés en avril 2025. Il n'y a pas eu d'actualisation de ce chiffre depuis ¹⁶⁶ .
Réduction du bulletin de paie à 15 lignes.	Mise en œuvre partielle : « bulletin clarifié » depuis 2023 (arrêté du 31 janvier 2023), report de la mise en œuvre du nouveau modèle de bulletin rénové du 1 ^{er} janvier 2026 au 1 ^{er} janvier 2027 (arrêté du 11 août 2025).
Instauration de tests PME.	Mise en œuvre (loi SVE).
Simplification des démarches de résiliation d'assurances.	Mise en œuvre (loi SVE).
Simplifications des démarches de clôture de compte bancaire.	Mise en œuvre (loi SVE).
Suppression de la peine d'emprisonnement dans le cadre d'un manquement déclaratif.	Mise en œuvre (loi SVE).
Facilitation de l'accès à la commande publique.	Mise en œuvre (loi SVE).
Diminuer les démarches lors d'une fusion ou d'un rachat.	Mise en œuvre (loi SVE).

¹⁶⁶ BFM RMC. (2025, 30 avril). Le ministère de l'Économie se dit en bonne voie de supprimer la moitié de ses Cerfa d'ici la fin d'année, https://rmc.bfmtv.com/actualites/economie/le-ministere-de-l-economie-se-dit-en-bonne-voie-de-supprimer-la-moitie-de-ses-cerfa-d-ici-la-fin-d-annee_AV-202504300653.html.

PLANS MINISTÉRIELS DE SIMPLIFICATION (2024-2027)

Lors des Rencontres des cadres dirigeants de l'Etat du 12 mars 2024, le Premier ministre a demandé à chaque ministère d'identifier 10 mesures-clés visant à simplifier les procédures pour les usagers et les agents¹⁶⁷.

L'ensemble des ministères ont produit un plan de 6 à 15 mesures de simplification, articulé autour de sept priorités communes : diminuer les délais, réduire la paperasse, diminuer le nombre de contrôles, se mettre du côté de l'utilisateur, faire confiance a priori, mettre le numérique au service des français, simplifier les procédures pour les agents. Ces mesures n'ont pas trouvé de formes plus concrètes.

Le plan d'action « Simplification ! » constitue le plan du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique.

LOI DU 26 MAI 2026 DE SIMPLIFICATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Ce texte¹⁶⁸ – communément appelé loi SVE – s'inscrit dans le prolongement du plan d'action « Simplification ! » présenté par le Gouvernement en avril 2024. Le texte initial a été déposé par le gouvernement et s'est enrichi à travers la navette parlementaire, passant de 28 à 84 articles. Il a été adopté par le Parlement le 15 avril 2026. 25 articles ont toutefois été censurés par le Conseil constitutionnel, notamment l'article qui supprimait les zones à faibles émissions (ZFE), des dispositions qui créaient de

¹⁶⁷ Direction interministérielle de la transformation publique. (s. d.). Plans ministériels de simplification. Gouvernement français, <https://www.modernisation.gouv.fr/simplifier-la-vie-des-usagers-et-des-agents/plans-ministeriels-de-simplification>.

¹⁶⁸ Loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique. (2026, 27 mai). Journal officiel de la République française, n° 0122. Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000054131304/>.

nouveaux cas de dérogations au zéro artificialisation nette (ZAN) et certaines dispositions sur les échanges de données entre administrations.

Étapes d'adoption¹⁶⁹

- **Dépôt au Sénat** : le 24 avril 2024, procédure accélérée, projet n° 550;
- **Adoption au Sénat** : en première lecture le 22 octobre 2024 (T.A. n° 008);
- **Décret en commission à l'Assemblée Nationale** : texte n° 481 rectifié déposé le 23 octobre 2024;
- **Rapport de commission** (texte n° 1 191) déposé le 27 mars 2025;
- **Adoption à l'Assemblée Nationale** : en séance publique le 17 juin 2025 (T.A. n° 144);
- **Accord trouvé en commission mixte paritaire** le 20 janvier 2026;
- **Adoption définitive à l'Assemblée nationale et au Sénat** les 14 et 15 avril 2026;
- **Décision rendue par le Conseil Constitutionnel** le 21 mai 2026, censurant plusieurs articles de la loi pour des raisons de procédure;
- **Promulgation** le 26 mai 2026.

Modifications notables¹⁷⁰

- Suppression d'obligations déclaratives relatives à l'apprentissage, au mécénat, aux liquidations commerciales, aux activités de portage salarial, au fonctionnement de certains groupements d'employeurs.
- Simplification des règles d'information des salariés en cas de vente d'un fonds de commerce ou de cession de participations donnant accès à la majorité du capital.

¹⁶⁹ Assemblée nationale. (2026, 26 mai). *Projet de loi de simplification de la vie économique (Dossier législatif)*, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/DLR5L16N49868#PROM>.

¹⁷⁰ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. (2026, 8 juin). *Loi de simplification de la vie économique : ce qui change pour les entreprises*. Portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, <https://www.economie.gouv.fr/actualites/loi-de-simplification-de-la-vie-economique-ce-qui-change-pour-les-entreprises>; Vie-publique.fr. (2026, 27 mai). *Loi du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique*. Direction de l'information légale et administrative, <https://www.vie-publique.fr/loi/293913-entreprises-loi-sve-du-26-mai-2026-simplification-de-la-vie-economique>.

- Extension de la procédure de qualification de projets d'intérêt national majeur (PINM) aux centres de données – sous certaines conditions – et aux projets d'infrastructures.
- Transformation de procédures autorisation en déclaration, notamment pour certains établissements recevant du public (ERP) de moins de 300 m².
- Centralisation de 100 % des marchés publics de l'État sur une plateforme unique (« Place ») au plus tard le 31 décembre 2030
- Allègement des obligations dans la commande publique
- Facilitation des transmissions d'entreprises pour les PME, reposant sur la règle du silence vaut acceptation (SVA) ».
- Création d'un conseil de la simplification pour les entreprises, placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de réaliser des « tests entreprises », c'est-à-dire rendre des avis sur les textes législatifs et réglementaires – français et européens –, susceptibles d'impacter leur activité économique. Il pourra être saisi de propositions de loi.
- Création d'une clause d'extinction : toute nouvelle commission ou instance consultative ou délibérative placée auprès d'un ministre sera, par principe, supprimée au bout de trois ans, sauf si elle a fait la preuve de son utilité.

Projet de loi de simplification des normes applicables aux collectivités

Le gouvernement Lecornu III a initié un travail de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, s'appuyant sur plusieurs propositions issues du rapport de Boris Ravignon publié en juin 2024¹⁷¹ et des travaux du « Roquelaure de la simplification de l'action locale », lancé en avril 2025.

¹⁷¹ Ravignon, B., & Blaison, É. (2024). *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions (Rapport)*. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique ; Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, <https://www.vie-publique.fr/rapport/294451-couts-des-normes-et-enchevêtrement-compétences-etat-et-collectivites>.

Un méga-décret de simplification, composé de deux décrets (décret n° 2026-117 et décret n° 2026-118) et d'un arrêté, a été publié au Journal officiel le samedi 21 février, après avoir été validé par le Conseil national d'évaluation des normes. Il contient des mesures simplifiant les normes en matière de commande publique (relèvement du seuil de déclenchement de la procédure de concours d'architecture ; assouplissement des règles relatives à la composition du 1 % artistique), le Code de l'urbanisme, le Code de la construction et de l'habitation et le Code des transports.

Ces mesures réglementaires devraient se voir enrichies par le projet de loi de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, présenté en Conseil des ministres le 15 avril 2026 et adopté en première lecture au Sénat le 24 juin 2026¹⁷².

Mesures proposées¹⁷³

- Renforcement du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) afin d'améliorer le contrôle et la pertinence des normes nouvelles – dans son avis du 9 avril 2026, le Conseil d'État a estimé que cette mesure n'avait pas sa place dans le projet de loi.
- Rehaussement du seuil déclenchant une seconde délibération au sujet d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).
- Allègement des procédures de recrutement.
- Simplification des mesures relatives au régime des biens sans maître.

¹⁷² Gatef, F. (2026). *Projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (Dossier législatif)*. Sénat, <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-557.html>.

¹⁷³ *Vie publique*. (2026, 16 avril). *Projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, <https://www.vie-publique.fr/loi/302847-collectivites-territoriales-simplification-des-normes-projet-de-loi>.

A-C

- **ABR / ABR+** - *Action Programme for Reducing Administrative Burdens / Administrative Burden Reduction* – programme européen lancé en 2007 visant à réduire de 25 % les charges administratives issues de la législation de l'UE.
- **ADEME** - Agence de la transition écologique.
- **AFLD** - Agence française de lutte contre le dopage.
- **AI Act** - *Artificial Intelligence Act / Règlement IA* – réglementation européenne sur l'intelligence artificielle visant à harmoniser la standardisation et l'innovation.
- **AMF** - Autorité des marchés financiers.
- **ANSES** - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail.
- **ANSSI** - Agence nationale de la sécurité des systèmes d'informations.
- **ARCEP** - Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.
- **ARCOM** - Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.
- **ASNR** - Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.
- **BCAE (BCAE 2, 5, 6, 7, 8)** - Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales encadrant les aides de la Politique Agricole Commune (PAC).
- **CBAM / MCAF** - *Carbon Border Adjustment Mechanism / Mécanisme d'inclusion carbone aux frontières.*
- **Cerfa** - Formulaires administratifs français.
- **CID** - *Clean Industrial Deal.*
- **CNIL** - Commission nationale de l'informatique et des libertés.
- **CRA** - *Cyber Resilience Act* – règlement européen sur la cybersécurité des produits numériques.
- **CRE** - Commission de régulation de l'énergie.

- **CS3D / CSDDD** - *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* – directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.
- **CSRD** - *Corporate Sustainability Reporting Directive* – directive européenne encadrant le *reporting* ESG (environnemental, social et de gouvernance) des entreprises.

D-I

- **DEI** - Directive sur les Émissions Industrielles – directive européenne réglementant les rejets polluants de l'industrie.
- **DMA** - *Digital Markets Act* – règlement européen sur la régulation des marchés digitaux visant à encadrer les grandes activités du secteur.
- **DNSH** - *Do No Significant Harm* – critères de non-préjudice important liés à la Taxonomie verte.
- **DORA** - *Digital Operational Resilience Act* – règlement européen sur la résilience opérationnelle et la cybersécurité du secteur financier.
- **DSA** - *Digital Services Act* – règlement européen sur les services digitaux établissant une régulation étroite des activités numériques.
- **ECHA** - *European Chemicals Agency*.
- **EFrag** - *European Financial Reporting Advisory Group*.
- **ETS** - *EU Emission Trading System* – système d'échange de quotas d'émission de l'UE.
- **F4F** - *Fit for Future Platform*.
- **EDF** - *European Defence Fund* – fonds européen d'appui au secteur de la défense.
- **F-gaz** - Règlement européen encadrant les gaz fluorés.
- **France Travail** - Service public de l'emploi en France.
- **GAR** - *Green Asset Ratio* – indicateur bancaire de l'UE.
- **GDPR / RGPD** - *General Data Protection Regulation* / Règlement Général sur la Protection des Données – règlement européen de 2016 harmonisant la protection des données personnelles.

- **HAS** - Haute Autorité de santé.
- **HATVP** - Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.
- **INSPIRE** - *Infrastructure for Spatial Information in Europe* – directive européenne sur les données géospatiales.
- **IPCEI / PIIEC** - *Important Projects of Common European Interest / Projets d'Intérêt Européen Commun*.
- **IPO** - *Initial Public Offering* – procédure de cotation en bourse.
- **JOUE** - Journal Officiel de l'Union Européenne.

L-P

- **Loi Climat et résilience** - Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- **Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages** - Loi française ayant introduit dans l'ordre juridique français le principe de non-régression environnementale.
- **Loi ESSOC** - Loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.
- **Loi SVE** - Loi du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique – loi française visant à réduire la charge administrative des entreprises.
- **NIS2 / SRI 2** - *Network and Information Security Directive 2* – directive européenne sur la cybersécurité des réseaux et de l'information.
- **NZIA** - *Net Zero Industry Act* – règlement européen pour une industrie « zéro net ».
- **OIOO** - *One In, One Out* – mécanisme européen de compensation réglementaire.
- **PAC** - Politique Agricole Commune.
- **PFAS** - *per- and polyfluoroalkyl substances / substances chimiques per- et polyfluoroalkylées*.
- **PINM** - Projets d'Intérêt National Majeur.

R-Z

- **REACH** - *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals* – règlement européen de référence encadrant l'enregistrement, l'évaluation et les restrictions des substances chimiques.
- **RED** - *Radio Equipment Directive* – directive européenne sur les équipements radioélectriques.
- **REFIT** - *Regulatory Fitness and Performance Programme*.
- **REP** - Responsabilité Élargie des Producteurs.
- **RFNBO** - *Renewable Fuels of Non-Biological Origin*.
- **RSB** - *Regulatory Scrutiny Board*.
- **SCIP** - Base de données européenne sur les substances préoccupantes contenues dans les produits.
- **Seveso** - Directive européenne sur la prévention des risques d'accidents industriels majeurs.
- **SLIM** - *Simplification of Legislation for the Internal Market*.
- **SMCs** - *Small Mid-Caps*.
- **SME** - Système de Management Environnemental.
- **EU Taxonomy / Taxonomie verte** - Règlement européen établissant un système de classification des activités économiques durables.
- **VSME** - *Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs*. Norme volontaire d'information en matière de durabilité pour les petites et moyennes entreprises.
- **ZAN** - Zéro Artificialisation Nette.
- **ZFE** - Zones à Faibles Émissions.

Remerciements

Les auteurs remercient **Marie-Pierre de Bailliencourt, Mathieu Duchâtel, Juliette Aquilina**, et **Donna Clément**, pour leurs précieux éclairages tout au long de ces travaux; ainsi qu' **Énora Morin, Eve Talkowski, Adèle Tessier** et **Léa Sartini** pour leur appui tout au long du projet.

Les auteurs tiennent également à remercier très sincèrement les hauts fonctionnaires, les représentants d'entreprises, les experts et les relecteurs externes pour la qualité de leurs échanges et de leurs contributions, parmi lesquels :

- **Audrey Acloque**, déléguée à la protection des données et directrice des relations internationales, Unicancer
- **Anthony Aly**, directeur de cabinet du président, Mutualité Française
- **Julie Assedo**, responsable des affaires gouvernementales, Johnson and Johnson
- **Morgane Augé**, directrice des affaires publiques du groupe, Orano
- **Sophie Beaupère**, déléguée générale, Unicancer
- **Jules Besnainou**, directeur exécutif, Clean Tech
- **Stéphanie du Boucher**, responsable des affaires publiques et secrétaire générale de la Fondation, Roche France
- **Bertrand Boyard**, conseiller spécial du président, Arqus
- **Jérémy Brousse**, directeur général délégué, Groupe Brousse
- **Constance Brunel-Galtier**, spécialiste des affaires publiques et gouvernementales, Roche Diagnostics France
- **Sylvie Caccia Chetcuti**, directrice juridique et compliance, Roche SAS
- **Hélène Cambournac**, responsable RSE et membre du comité exécutif, Wavestone
- **Emma Chlebowski**, chargée de mission affaires européennes, Groupe SNCF
- **Maxence Cordiez**, expert associé 'Énergie', Institut Montaigne,

- et responsable du cycle du combustible, Hexana
- **Benoît Cormier**, *Managing Director*, Teneo
 - **Pr. Muriel Dahan**, directrice de la recherche et du développement, Unicancer
 - **Joseph Dellatte**, expert résident et responsable de projets climat et énergie, Institut Montaigne
 - **Mélodie Deneuve**, directrice des relations extérieures et de la communication, Mutualité Française
 - **Agnès Devois**, directrice des affaires publiques monde, Servier
 - **M^e Étienne Drouard**, associé, Hogan Lovells
 - **Christian Dubarry**, directeur des affaires européennes, Bpi France
 - **Diane Dufoix-Garnier**, directrice des affaires publiques, IBM France
 - **Nick Dussuyer**, directeur général, WTW France
 - **Philippe Englebert**, associé-gérant, Lazard
 - **Olivier Fahy**, *Chief Executive Officer*, Groupe Berkem
 - **Christophe Eoche-Duval**, conseiller d'État
 - **Vincent Figureau**, responsable des partenariats et du mécénat, Mutualité Française
 - **Louise Frion**, ancienne responsable de projets nouvelles technologies, Institut Montaigne
 - **Guillaume Gillet**, vice-président des affaires publiques, Groupe Engie
 - **M^e Amélie Giuliani**, experte associée droit, conformité et extraterritorialité, Institut Montaigne
 - **Philippe Guérand**, président, Sier Constructeur
 - **Aurélien Hamelle**, directeur général stratégie et développement durable et membre du comité exécutif, TotalEnergies
 - **Hugues Hinterlang**, directeur des affaires publiques européennes, Orano
 - **Pascal Imbert**, *Chief Executive Officer*, Wavestone
 - **Simon Janin**, *Chief of Staff*, Clients Group Division, Amundi
 - **Julien Jardelot**, *Head of Europe Government Relations and Regulatory Strategy*, LSEG

- **Pierre Jérémie**, expert associé 'Énergie', Institut Montaigne, et directeur d'investissements, Hy24
- **Céline Kauffmann**, directrice des programmes, IDDRI
- **Ludovic Lacaine**, directeur du bureau de Bruxelles, Roche France
- **Abdelfattah Lachguer**, *Chief Executive Officer*, Transformation Factory
- **Pascal Lagarde**, directeur exécutif en charge de l'international, de la stratégie, des études et du développement, et membre du comité exécutif, Bpi France
- **Virginie Lasserre**, directrice des affaires externes, Johnson and Johnson
- **Serge Le Gal**, *Horizontal Co-ordinator on Better Regulation Issues*, Commission européenne
- **Sylvie Lechevin**, directrice communication, SAP France
- **Pierre Lederer**, directeur juridique, WTW France
- **M^e Jordan Le Gallo**, collaborateur, Cabinet Cohen Amir-Aslani
- **Natacha Leymarie**, associée fondatrice, Neodosia
- **Ingrid Malfait-Guilbaud**, directrice des affaires européennes, Iliad
- **Sébastien Meunier**, vice-président en charge des relations institutionnelles, ABB
- **Pierre Monteiller**, chef du service prévention des risques, DREAL PACA
- **Cédric Mora**, Public Policy Manager Cybersecurity, AI & Health, Amazon Web Services
- **Mathias Moulin**, secrétaire général adjoint, CNIL
- **Simon Neill**, *Senior Legal Director*, Johnson and Johnson
- **Inês Nolasco**, Deputy Head & EU Senior Advisor, Vodafone
- **Philippe d'Ornano**, président, Sisley
- **Sébastien Parron**, conseiller auprès de la directrice générale adjointe du groupe en charge de la transformation, Groupe SNCF
- **Philippe Perez**, *Head of Marketing and Public Affairs*, Jolt Capital
- **Alexandra Ponsardin**, Political Strategy Advisor, Group Public Affairs, Vodafone
- **M^e Romain Rard**, associé, Gide

- **Arnaud Raynouard**, responsable du comité scientifique juridique, Deloitte Société d'Avocats, et professeur, Université Paris Dauphine – PSL
- **Cécile Rehby**, responsable des politiques publiques de santé et des affaires publiques, Sanofi
- **Laurence de Richemont**, *Head of Unit Planning and Simplification* (DG GROW), Commission européenne
- **Silvia Romano**, conseillère technique spécialisée Europe et International, Mutualité Française
- **Sébastien Rozes**, *Regional CEO EMEA*, TP ICAP
- **Laurent Samama**, *Managing Partner & Compliance Officer*, Jolt Capital
- **Jean Schmitt**, président et *Managing Partner*, Jolt Capital
- **Nathalie Schmitt**, *Director Public Affairs Energy Transition and Technologies*, Air Liquide
- **Lorraine Sereyjol-Garros**, *CEO* de TP ICAP Europe SA et Head of Continental Europe,
- **Laetitia Steffen**, directrice associée des affaires gouvernementales, Bristol Myers Squibb
- **Laurent Stoupy**, *Chief Financial Officer*, Wavestone
- **Jean-Paul Tran-Thiet**, expert associé justice et affaires européennes, Institut Montaigne
- **Emmanuel Tuscherer**, *Senior Vice President Public Affairs*, TotalEnergies
- **Arnaud Vergnes**, *Government Affairs & Public Policy Manager*, Google
- **Constance Vigier**, responsable des affaires gouvernementales, Bristol Myers Squibb



Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
[*institutmontaigne.org*](http://institutmontaigne.org)

Imprimé en France
Dépôt légal : juin 2026
ISSN : 1771-6756

ABB France	Edenred	iQo	Raise
AbbVie	EDF	ISRP	Renault
Accenture	EDHEC Business School	Jeantet Associés	Ricol Lasteyrie
Accor	Edmond de Rothschild	Johnson & Johnson	Rivolier
Accuracy	Ekimetrics France	Jolt Capital	Roche
Adeo	Engie	Kairo	Roche Diagnostics
ADIT	EQT	Katalyse	Rokos Capital
Air Liquide	ESL Rivington	KPMG S.A.	Management
Allianz	Eurogroup	Kyndryl	Rothschild & Co
Amazon	Consulting	La Banque Postale	RTE
Amundi	Everest Insurance	Lazard	Safran
Antidox	International	LCH SA	Sanofi
Antin	FGS Global	Lenovo ISG	SAP France
Infrastructure Partners	FIVES	Les Jardins de la Testa	Schneider Electric
ArchiMed	Forvis Mazars	Limagrain	Septeo
Ardian	Gide Loyrette Nouel	Linedata Services	SERB
Arthur D. Little	Gigalis	Lloyds Europe	Pharmaceuticals
August Debouzy	Google	L'Oréal	Servier
AXA	Groupama	LVMH	SIER Constructeur
Bain & Company France	Groupe Bel	M.Charraire	SNCF
BearingPoint	Groupe Berkem	Média-Participations	SNCF Réseau
Bessé	Groupe BPCE	Mediobanca	Synergie
BNP Paribas	Groupe Brousse	Mercer	Teno
Bolloré	Groupe Garcia	Meridiam	The Boston Consulting Group
Bouygues	Groupe M6	Meta	Tilder
Brunswick	Groupe Martin	Microsoft France	Consulting
Capgemini	Belaysoud	Mistertemp'	Tofane
Capital Group	Groupe Orange	Mitsubishi France	TotalEnergies
CAREIT	Hameur et Cie	S.A.S	TP ICAP
Carrefour	Helsing France	Moody's France	Transformation
CEO2CEO	Hitachi Energy France	Morgan Stanley	Factory
Consulting Chubb	Hogan Lovells	Natural Grass	Unicancer
CIS	Howden	Naval Group	Veolia
Clariane	HSBC Continental Europe	Nestlé	Verian
Clifford Chance	IBM France	OCIRP	Verlingue
CNP Assurances	IFPASS	ODDO BHF	VINCI
Cohen Amir-Aslani	Incyte Biosciences France	Orano	Vivendi
Conseil supérieur du notariat	Institut Mérieux	o9 Solutions	Vodafone Group
Coopérative U	International SOS	PAI Partners	Wavestone
D'Angelin & Co.Ltd	Interparfums	Pergamon	White & Case
Dassault Systèmes	Ionis Education Group	Polytane	Willis Towers
Delair		Publicis	Watson France
Deloitte		PwC France	Zurich
Domia Group		& Maghreb Qualisocial	

Peu de sujets font aujourd'hui l'objet d'un consensus aussi large que celui du « trop-plein normatif ». En France, lorsqu'il est évoqué, la responsabilité supposée de l'Union européenne n'est jamais bien loin. Depuis plus de trente ans, pourtant, la simplification est une priorité affichée à la fois à Bruxelles et à Paris. Les plans, les moratoires et les programmes se sont succédés, mais le constat demeure : les normes continuent de s'accumuler et le sentiment d'étouffement réglementaire croît.

La compétitivité européenne est mise à mal par de multiples crises, par un monde plus concurrentiel et plus brutal. Face à cela, notre ambition de régulation des marchés entre plus que jamais en tension avec nos objectifs de prospérité, condition sine qua none d'une souveraineté effective.

Pour comprendre les ressorts de cette machinerie – des normes édictées par l'Union européenne jusqu'à leur mise en œuvre sur le terrain français – l'Institut Montaigne a interrogé plus d'une centaine d'acteurs économiques et institutionnels. Quelles normes freinent l'activité ? Lesquelles constituent au contraire un avantage concurrentiel ? Quelle distribution des responsabilités entre Bruxelles et Paris ? Pourquoi les précédentes politiques de simplification ont-elles échoué ?

De la conception des textes à leur mise en œuvre concrète, cette étude déconstruit plusieurs idées reçues. Le problème ne réside pas tant dans la quantité des règles que dans la manière dont elles sont conçues, articulées et appliquées.

À partir de ce diagnostic, cette note propose une méthode pour renouer avec une ambition trop souvent oubliée : faire de la norme non plus un facteur de complexité, mais un instrument de puissance, au service de la compétitivité européenne.

10 €

ISSN : 1771-6756

NAC2606-02