



12 juin 2026

Après la loi de simplification de la vie des entreprises, impossible de simplifier sans changer de méthodes

La loi de simplification de la vie des entreprises du 26 mai 2026¹ a été adoptée après plus de deux ans de débats parlementaires chaotiques et d'hésitations gouvernementales. Le projet de loi présenté en avril 2024 comportait 28 articles complétés par 25 mesures réglementaires. Il a été profondément modifié et porté jusqu'à 134 articles. Après l'invalidation de 25 d'entre eux par le Conseil constitutionnel², la loi SVE comprend 84 articles.

Pour tous les participants aux débats, ce texte n'est pas « le grand soir de la simplification » ; un parlementaire a même évoqué à plusieurs reprises : « un texte fourre-tout, sans queue ni tête, dont on n'est pas certain qu'il ferait avancer les simplifications »³.

Le Cercle de la réforme de l'État, qui avait réuni un séminaire sur ce projet dès le 11 juin 2024 et publié une note sur la démarche de simplification invitant « à une rupture dans les méthodes et les approches »⁴, revient sur les leçons à tirer de ce nouvel épisode de la longue histoire de la simplification administrative :

- un projet bien préparé mais traditionnel
- le parcours chaotique d'un texte surchargé
- un bilan mitigé
- pour une « vraie » stratégie de simplification

1. Le projet de loi, qui s'appelait initialement « de simplification de la vie des entreprises », a été préparé par le ministère de l'économie et des finances qui a organisé une concertation élargie, qualifiée un peu pompeusement de « coproduction » : Assises de la simplification avec des chefs d'entreprises réunis à Bercy en novembre 2023, consultation publique sur une plateforme qui a recueilli 5.500 propositions, rapport parlementaire⁵.

Le plan a été présenté au conseil des ministres et à la presse le 24 avril 2024. Bien que ciblé sur les entreprises, priorité incontestable, il répondait à plusieurs orientations : il comprenait des mesures de simplification normative (bulletin de paie, code de commerce, relations des PME avec les assurances et les banques, accès des PME aux marchés publics), des dispositifs de gestion des simplifications (loi annuelle de simplifications, pilotes simplifications dans les ministères, stages de fonctionnaires en entreprises), de procédures d'accélération des

¹ Loi n° 2026-403 du 26 mai 2026, JORF du 27 mai 2027, texte n°1

² Décision n° 2026-903 DC du 21 mai 2026

³ M. Emmanuel Maurel dans ses interventions des 9 août 2025 et du 15 avril 2026.

⁴ Babusiaux C., Le Clainche M., Petitbon F. au nom du Cercle : Simplifier, une ambition consensuelle, une rupture dans les approches et les méthodes, note du 16 septembre 2024 <https://cerclereformmeetat.eu/wp-content/uploads/2024/09/tribune-Acteurs-publics-Cercle-reforme-Etat-Simplifier-note-VD-16.09.24.pdf> et note du 22 mai 2025 <https://cerclereformmeetat.eu/publications/simplification-et-reforme-administrative-de-lambition-consensuelle-a-une-rupture-dans-lapproche-et-les-methodes/>

⁵ « Rendre des heures aux Français » par Louis Margueritte, Alexis Izard, Philippe Bolo, Anne-Cécile Volland, Nadège Havet

contentieux, mais aussi des suppressions d'agences ou de commissions administratives et des dispositions diverses destinées à « préparer l'économie de demain ».

Comme il est habituel dans la présentation des trains de simplification depuis une cinquantaine d'années, le discours était emphatique (« Ce plan de simplification doit ouvrir une nouvelle ère des relations entre l'administration et les entrepreneurs »), ambitieux (« une méthode révolutionnaire »), parfois simpliste (« réduire de moitié le code de commerce », « supprimer 80% des formulaires Cerfa »⁶...). Beaucoup de mesures n'étaient que des reprises ou adaptations de dispositifs déjà annoncées ou réalisées : la simplification du bulletin de paie, la réduction des seuils fiscaux et sociaux, la règle « Dîtes-le nous en une seule fois », le délai de paiement des marchés publics, l'accès des PME à la commande publique, la généralisation du rescrit...Le projet de loi prévoyait plusieurs recours aux ordonnances et des travaux complémentaires, souvent confiés à la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Ce que contestera le Sénat.

2. Le projet de loi a eu un parcours exceptionnellement chaotique. Il a été déposé au Sénat, avec déclaration d'urgence, le 24 avril 2024. Après un examen de chaque article, le débat a été interrompu du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale avant le vote d'ensemble prévu le 11 juin 2024. Le projet, largement modifié, a été transmis à l'Assemblée nationale le 22 octobre 2024. Le débat a été différé et interrompu en raison de motions de censure et de priorités accordées à d'autres textes. Le projet a été adopté le 17 juin 2025 à l'Assemblée et le 22 octobre au Sénat. La commission paritaire n'a été réunie que le 20 janvier 2026 pour parvenir à un texte commun. Mais le gouvernement a différé son examen jusqu'après les élections municipales. Le texte a finalement été voté dans les mêmes termes les 14 et 15 avril 2026. Le Conseil constitutionnel a censuré 25 articles dans sa décision du 20 mai 2026.

Ces à-coups ne sont pas dus exclusivement aux circonstances politiques exceptionnelles et extérieures au projet de loi mais aussi à l'introduction d'amendements controversés. La suppression d'agences et de commissions a donné lieu à des surenchères peu rationnelles dont la possibilité de supprimer les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ; en matière de normes environnementales, simplification et déréglementation⁷ ont parfois été confondues ; l'introduction à l'Assemblée nationale d'amendements supprimant les zones à faible émission mobilité (ZFE) et restreignant la règle du zéro artificialisation nette (ZAN) ont suscité des contestations. Malgré la jurisprudence connue du Conseil constitutionnel sur les cavaliers législatifs, les parlementaires ont préféré voter ces dispositions dont l'inconstitutionnalité était manifeste, entraînant des confusions qui ont masqué les enjeux de simplification.

3. La loi SVE comporte évidemment des avancées intéressantes : suppression de quelques commissions administratives et clause d'extinction au bout de trois ans d'instances consultatives ou délibératives ; allègement de démarches administratives (fixation par les maires des dates de récolte des raisins, déclarations pour bénéficier de la réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprises) ; règles de la commande publique (généralisation du seuil de 100.000€HT pour les marchés de travaux sans publicité ni mise en concurrence ;

⁶ Conférence de presse de Bruno Lemaire, le 24 avril 2024.

⁷ Cf la tribune publiée par Le Monde du 14 avril 2026 « Non à la promesse d'une France moche au détriment des agriculteurs » signée par des anciens ministres et élus qui déclarent : « La simplification ne peut devenir synonyme d'instabilité normative, ni être un alibi à la dégradation de nos paysages ».

autorisation des variantes) ; développement de la médiation ; relations des PME avec les assurances et développement du commerce (mensualisation des baux commerciaux, régime d'aménagement commercial), création du test entreprise et du conseil à la simplification pour les entreprises.

Il comporte aussi de nombreuses modifications aux règles d'implantation des infrastructures : assouplissement du régime des projets d'intérêt national majeur, des règles relatives à l'implantation des centres de données, des grands projets de parcs éoliens en mer et de réseaux d'électricité, de déploiement du très haut débit mobile, des antennes-relais, des installations de géothermie, des forages d'eau, de systèmes de production d'énergie renouvelable et de production de biogaz.

En revanche, la loi SVE comporte plusieurs imperfections : insuffisance des études d'impact⁸, dispositif de suivi incomplet ; globalement elle traduit un non-respect du ciblage initial et une dispersion sur des sujets extérieurs aux simplifications ou mineurs⁹, traduisant une absence d'engagement du Premier ministre et du gouvernement¹⁰ dans certaines phases. L'objectif de départ, pourtant majeur, la simplification de la vie des entreprises, a été largement perdu de vue.

Ces limites ne devraient cependant pas décourager toute nouvelle tentative de simplification administrative mais celle-ci devra être plus rationnelle et méthodique comme l'avait préconisé le Cercle de la réforme de l'État en suggérant différents types de leviers relatifs à l'organisation, à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie de simplification.¹¹

4. En dépit des errements du projet de loi SVE, le gouvernement continue d'invoquer les simplifications administratives, mais sans que se dessine une stratégie d'ensemble.¹²

Le défaut manifeste de pilotage du projet SVE n'a pas conduit à renforcer le faible dispositif de simplification administrative. L'intitulé du ministère chargé de la fonction publique a perdu la référence explicite à la simplification qu'il avait reçue pendant un an avec MM. Kasbarian et Marcangeli (du 21 septembre 2024 au 5 octobre 2025) et ses attributions, comprenant une phrase sur la simplification des démarches, ont été transférées au ministre de l'action et des comptes publics qui a principalement la charge lourde et délicate du budget. Le pilotage

⁸ Insuffisance relevée par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi.

⁹ Dans sa décision n°2026-903DC du 21 mai 2026, le Conseil constitutionnel a censuré 25 articles issus d'amendements sans lien direct ou indirect avec le texte : ceux relatifs aux CESER, aux ZFE, au ZAN, mais aussi des dispositions diverses comme celles relatives à l'adaptation de la règle « silence vaut acceptation », à la gouvernance de l'Office national des forêts, à la création de cafés dans les petites communes, aux résidences démontables servant de domicile aux agriculteurs, aux dérogations à l'obligation d'installer des ombrières sur certains parkings.

¹⁰ Le débat s'est déroulé sous cinq gouvernements. Alors que le texte était en navette parlementaire, le Premier ministre François Bayrou a annoncé le 15 juillet 2025 une autre initiative de simplification par ordonnances et décrets sans préciser ses rapports avec le projet SVE. Outre Bruno Lemaire, ministre chargé de l'économie et des finances, le Gouvernement a été représenté au Parlement par MM. Kasbarian et Marcangeli successivement chargés de la fonction publique et des simplifications (terme qui a ensuite disparu dans l'intitulé des ministères), puis de Philippe Martin chargé des PME assisté du ministre de l'environnement.

¹¹ V. note 4

¹² La dernière tentative de présentation synthétique de l'action du Gouvernement est la communication présentée le 2 avril 2025 au Conseil des ministres par le ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification (M. Laurent Marcangeli) pour qui « la simplification est à la fois au cœur de la refondation de l'action publique et un maillon essentiel de la confiance de nos concitoyens dans les services publics » et qui reconnaît que « cependant, la route est encore longue sur le chemin de la simplification. »

administratif n'a pas davantage été renforcé. Un minimum d'animation continue d'être confié à la petite équipe de la Direction interministérielle de la transformation publique dont la réforme vient par ailleurs d'être décidée.

Cependant, des actions de simplifications sont régulièrement annoncées par le Premier ministre et les membres du Gouvernement, le plus souvent sous la forme de « trains » de mesures sectorielles répondant à une urgence conjoncturelle : sur la vie quotidienne des agriculteurs avec la critique récurrente de l'excès des normes européennes et environnementales ; sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales avec les débats du « Roquelaure de simplifications » et l'annonce de « méga-décrets » pour faciliter la gestion communale ; sur la politique du logement pour inciter à la construction de logements locatifs ; sur l'implantation des industries sous la forme d'adaptation des procédures et d'accélération des délais pour l'implantation des grands projets et des infrastructures.¹³

Dans le même temps toutefois, les nids de complications demeurent et même prospèrent comme dans les aides à la transition écologique (Ma prim'Renov), les incitations à la construction de logements locatifs et plus généralement les niches fiscales dont la réduction est annoncée à chaque projet de loi de finances. Ces dispositifs compliqués et instables sont essentiels dans des secteurs-clés mais coûteux pour les finances publiques et leur impact est mal évalué. De grands projets de simplification sont en passe d'être abandonnés : le mille-feuilles et la confusion des compétences étatiques et territoriales demeureront faute de la grande loi de décentralisation qui avait été promise ; le dispositif de l'allocation sociale unique, théoriquement facteur de simplification dans l'attribution des droits sociaux, semble difficile à mettre en œuvre du fait de son impact concret sur les droits de certains des intéressés. L'inflation normative, elle, continue de progresser comme vient de le montrer le tableau des indicateurs de suivi de l'activité normative publiés par le Secrétariat général du Gouvernement le 4 mai 2026 : 62 lois, 1446 décrets ont été publiés en 2025 ; près de 400 000 articles de droit sont actuellement en vigueur ; la diminution constatée depuis une dizaine d'années du nombre de circulaires publiées ne dit rien de la multiplication des instructions internes. Les tentatives de diminuer le stock ne se sont pas accompagnées d'une maîtrise, pourtant essentielle du flux.

Face à cette situation, les dispositifs de dérogations aux normes se multiplient. France simplification et France expérimentation ont permis aux préfets de faire remonter quelques centaines de cas concrets de complications excessives qui sont traités selon une procédure accélérée. Un nouveau pouvoir de dérogation aux normes a été aussi conféré aux préfets qui l'exercent avec modération et qu'il est envisagé d'étendre dans le cadre du projet de loi sur l'État territorial. Autre exemple, à Montluçon, le 22 avril 2026, le Président de la République a théorisé la « méthode Notre-Dame » (identification d'un projet, organisation ad hoc, délais raccourcis, dérogations aux normes générales...) et a proposé de l'appliquer aux implantations industrielles. L'adaptation à des situations particulières, les démarches de projets et l'administration de mission peuvent avoir évidemment des avantages mais il faut prendre garde à ce que la multiplication et la valorisation des dérogations n'affaiblisse la notion de norme protectrice et régulatrice. Les excès de la surréglementation justifient pleinement des actions dynamiques et spécifiques mais il vaut mieux simplifier que déroger, pour des raisons de clarté et d'efficacité.

¹³ On constate une même évolution au niveau européen : la Commission propose des dispositifs de simplification « omnibus » secteur par secteur dans le but d'alléger les contraintes normatives supportées par les entreprises.

Le succès du déploiement du réseau France services, géré par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires n'est lui-aussi pas dépourvu d'ambiguïté : ses 2 800 Maisons de service public sont très utiles et appréciées par leurs utilisateurs. Pour autant elles ne compensent pas totalement pour les usagers l'éloignement des services publics eux-mêmes ¹⁴ et le ressenti de complexité : la relation avec les agents de ces maisons est bonne mais l'utilisateur reste dans la perception, réelle, d'une complexité excessive. Pour une grande part de la population, le déclin et la déshumanisation des services publics, qui résultent de politiques continues de dématérialisation laissant les usagers seuls face à la complexité des critères et au langage administratif, jointes au retrait du territoire et à la compression des effectifs, ont aggravé l'anxiété et l'exaspération liées aux démarches administratives. C'est de ce fait que la multiplication des actions d'amélioration des relations avec les usagers contraste avec un sentiment croissant d'abandon et de complication.

Les annonces de simplifications sont peu coûteuses, apparemment faciles à mettre en œuvre, peu engageantes faute de suivi, populaires dans une période où les thèmes consensuels sont rares et les moyens limités. Il faut cependant prendre garde aux effets d'annonce et dépasser le stade des incantations et des mesures ponctuelles pour agir avec détermination, méthode et persévérance, ce qui suppose un cap, une organisation et l'activation de leviers. Le Cercle de la réforme de l'État avait identifié cinq types de leviers: un diagnostic complet, indépendant et participatif ; une organisation administrative pérenne impliquant une mise en responsabilité des ministères à tous niveaux ; une réflexion partagée et une action déterminée sur l'élaboration d'un droit plus simple et une revalorisation des études d'impact; un management des organisations publiques qui intègre pleinement l'objectif de simplicité à travers la définition des objectifs, la formation de l'encadrement, l'association des fonctionnaires de terrain, la conception même des nouveaux outils numériques et de l'utilisation des nouvelles technologies ; un contexte de valorisation du service rendu aux publics, notamment ceux qui ont le plus besoin des services publics, et une culture de la confiance impliquant plus d'autonomie et de souplesse dans les décisions opérationnelles et davantage d'écoute des citoyens, par exemple mais pas seulement par des conventions citoyennes. Vouloir réduire le stock mais au plus vite maîtriser le flux.

Le Premier ministre vient d'annoncer la création d'une nouvelle direction des services publics orientée vers l'amélioration de l'accès et de la qualité des services. Mais il ne s'agit pas seulement de questions techniques d'organisation et de gestion publiques ni même de chercher à améliorer la relation avec les usagers à normalisation constante. Une politique publique de simplification administrative, organisée et ambitieuse, reste d'actualité car elle a pour finalité d'entretenir ou renouer des rapports de confiance entre l'État et les citoyens.

¹⁴ Perception d'éloignement liée notamment aux problèmes d'accessibilité des services de santé.