



ASSEMBLÉE

SÉNAT

DOSSIER

PORTRAITS

TERRITOIRES

ÉCONOMIE

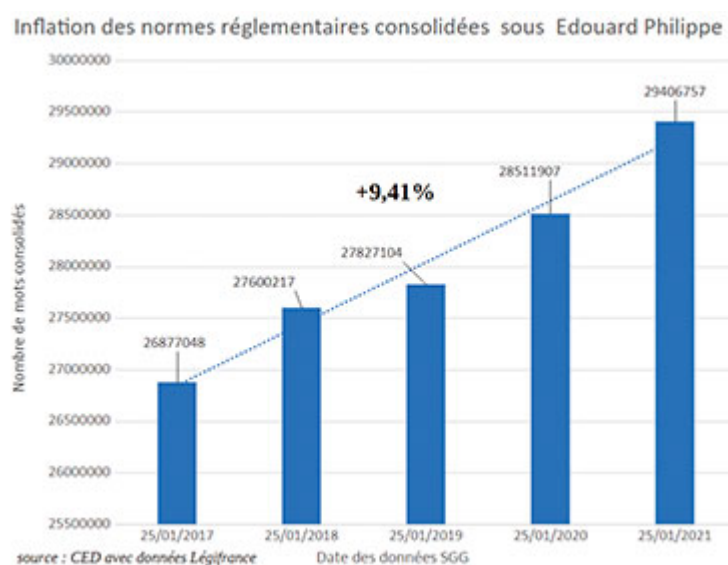
ENJEUX ET DÉBATS

CONTACT



ENJEUX ET DÉBATS

L'échec de la circulaire Édouard Philippe "Plus une norme réglementaire nouvelle sans en supprimer deux anciennes"



Par **Christophe Eoche-Duval**, haut-fonctionnaire*

Il est intéressant de se pencher sur le bilan d'une des plus volontaristes politiques publiques de frein à la production normative expérimentées au cours des dix dernières années, la circulaire Philippe.

La circulaire Philippe, exemple du volontarisme anti-normatif ?

Le 26 juillet 2017, le Premier ministre publiait la circulaire « *relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact* » (JORF 28 juillet 2017). Elle n'a, depuis, jamais été abrogée par ses successeurs. Les administrations sont réputées l'appliquer.

Edouard Philippe faisait le constat, sincère et sans complaisance, que : « *Les tentatives opérées jusqu'à présent de maîtrise du flux des textes réglementaires n'ont pas produit des résultats à la hauteur des enjeux. Traduction d'une politique publique, la norme peut aussi être une contrainte pour la compétitivité des entreprises, l'administration des collectivités territoriales, le fonctionnement des services déconcentrés et la vie quotidienne de nos concitoyens* ».

Après le diagnostic, la méthode. Il ordonnait par cette circulaire la révolution connue sous le slogan : « *Plus une norme réglementaire nouvelle sans en supprimer deux anciennes* ». Citons encore le Premier ministre d'alors : « *Toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes* ». « *L'entrée en vigueur d'un décret réglementaire comportant des mesures constitutives de normes nouvelles contraignantes est désormais conditionnée par l'adoption simultanée d'au moins deux mesures d'abrogation ou, de manière subsidiaire, de deux mesures de simplification de normes existantes* ».

Cet engagement, fort, précis et clair, était surtout très rapide dans son exécution, intervenant juste après la déclaration de politique générale, prononcée le 4 juillet 2017 par le Premier ministre devant la Représentation nationale. Dans ce discours, plaignant les agriculteurs de « *la multiplication des normes* », il avait pris cet engagement : « *Nous voulons aussi alléger les contraintes qui pèsent sur nos entrepreneurs, en particulier sur les indépendants et les TPE-PME. Des mesures de simplification réglementaire seront prises* ». C'était peu, mais clair.

Les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent, disait le mentor (Jacques Chirac) de son mentor (Alain Juppé). Promesse aussitôt tenue en signant à peine quinze jours plus tard la circulaire.

Ce faisant, l'inspiration était également élyséenne. Le 3 juillet 2017, le Président Emmanuel Macron dressait ce diagnostic assez sévère autant que sincère de l'inflation normative, devant le Congrès, pour

la première fois réuni depuis la réforme constitutionnelle de 2008 de l'article 18 pour entendre le chef de l'Etat.

« Sachons mettre un terme à la prolifération législative, cette maladie nous la connaissons, elle a été tant et tant nommée et je crains moi-même dans une vie antérieure d'y avoir participé. Elle affaiblit la loi qui perd dans l'accumulation des textes une part de sa vigueur et certainement de son sens ». Certes, en s'exprimant ainsi, le Président Macron se plaçait sur le terrain de son interlocuteur (le Parlement), producteur de la norme législative ; tandis qu'Edouard Philippe lui répondait en écho sur son terrain de responsable directe de la production des normes réglementaires.

Les deux font la paire.

Ce faisant, l'idée Édouard Philippe en prolongement de l'ordre élyséen n'était pas vraiment de lui, mais de Tony Blair. En 2010, sept ans plus tôt, c'est au Premier ministre britannique que l'on doit d'avoir lancé son fameux plan *« One rule in, two rules out »*.

Perfide Albion, qui nous avait devancé.

La circulaire Philippe s'était-elle donnée les moyens de lutte anti-normative ?

Si on entre dans les détails, un inconvénient majeur ressort de la circulaire Philippe : l'absence manifeste du moindre reporting. Une *« fiche-type relative à la maîtrise du flux de la réglementation »* doit bien être jointe à chaque décret préparé par les administrations. Mais elle n'est ni chiffrée (en jauge de *« normes »* en plus ou en moins), ni compilée (pour dresser un bilan), ni...sanctionnée (en cas de non objectif).

Car la circulaire Philippe avait oublié le b.a.-ba de toute politique d'un encadrement normatif : nommer un responsable politique de l'action, établir un indicateur, en surveiller le résultat, sanctionner au besoin l'écart, établir un bilan périodique (au moins annuel), le publier, en rendre compte.

Ce bilan, je l'ai fait et suis en mesure de le divulguer aux lecteurs de La Revue parlementaire. Pour l'établir, j'ai eu recours aux données officielles, celles de Legifrance.

Le volume des normes, législatives et réglementaires (qui, pour ces dernières, signifient issues des décrets en Conseil d'Etat ou des

décrets simples de nature réglementaire) est quantifié en nombre de « *mots* » des textes juridiques. C'est l'indicateur le plus scientifique, par rapport aux indices de l'évolution des pages du Journal officiel, du nombre de textes ou du nombre d'articles des textes. Sachant que le dénombrement des « *normes* » est impossible. L'indice du volume traduit l'ordre de grandeur de la pression normative par le nombre de mots nécessaires pour écrire les normes, elles-mêmes portées par des vecteurs (lois, ordonnances, décrets...) qui sont subdivisés en articles.

Ce bilan normatif officiel est communiqué annuellement tous les ans, de manière hélas trop discrète sur [le site Legifrance.fr](https://www.legifrance.gouv.fr/). Ce volume, global et pour vingt codes témoins, est désormais publié en ligne tous les mois par l'association « *Contribuables Associés* » sur le baromètre VigieNormes (www.vigienormes.fr).

Le volume des normes réglementaires, celles concernées par la période où Édouard Philippe a exercé les responsabilités de Premier ministre, était, en janvier 2017, juste avant son entrée à Matignon (15 mai) de 26.877.048 mots « *réglementaires* ». En janvier 2021, juste après son départ de Matignon (3 juillet mai), le volume accusait 29.406.757 mots « *réglementaires* ».

Il faut insister encore sur l'explication (aggravante pour le bilan de la circulaire) qu'il s'agit du volume en droit « *consolidé* ». C'est-à-dire après neutralisation des mots purement légistiques (exemple dans la phrase : « *A l'article N, les mots : « ... » sont remplacés par les mots : « ... »* »), l'addition des mots ajoutés et la soustraction des mots abrogés, pour donner un solde net qui est le droit en vigueur à *date* ».

Cela signifie qu'au cours de ces quatre premières années, les normes réglementaires n'ont pas été réduites, elles n'ont pas stagné, le Premier ministre en a encore moins supprimé « *deux anciennes* » pour en créer « *une nouvelle* ».

Un bilan objectif de la circulaire Philippe, c'est +9,41 % d'inflation des normes réglementaire nettes. Arrondissons à + huit points pour tenir compte des 1 145 jours du locataire de Matignon.

On ne peut pas parler d'un franc succès.

Est-ce la raison pour laquelle de ce « *bilan* », personne n'en a entendu parler ?

La circulaire Philippe n'est-elle restée qu'un modèle de volontarisme...d'effets d'annonce ?

On est frappé qu'Edouard Philippe, non seulement ne mette pas cette circulaire à l'actif de son passage aux plus hautes fonctions de l'Etat, mais gommerait presque toute politique publique anti-inflation normative de son action politique ?

A un jour anniversaire près de son discours de politique générale, Édouard Philippe a lancé le 5 juillet 2026 à Bercy son premier discours de campagne des présidentielles.

Entre les deux discours, on relèvera une nette inflexion. Au moins circonstancielle, mais qui interpelle.

Avec ce second discours, la presse a omis de relever que pas une seule fois l'occurrence « *normes* », « *réglementation* », « *bureaucratie* » ou « *simplification* » n'est sortie de ses lèvres.

Pour l'honnêteté, on relève juste une incise, dont d'ailleurs Édouard Philippe ne tire aucune conséquence programmatique, mais je le cite : « *Nous avons les ingénieurs, nous avons l'énergie, nous avons la taille de marché. Il nous manque la capacité à mobiliser les financements, c'est vrai. Il nous manque une réglementation moins pesante, c'est vrai* ».

Même le mantra de la « *simplification* » est incroyablement absent de son discours de Bercy. « *Cette liberté pour les entreprises de simplifier leur vie, de simplifier leurs relations aux impôts, aux administrations, de les laisser produire* » sera sa seule -et maigre - allusion à un dogme pourtant assez partagé, y compris par son actuel successeur à Matignon.

C'est, tout de même, un contraste frappant avec le jeune Premier ministre de la Ve République, qui, dans sa circulaire, plaçait la lutte les normes réglementaires au centre de son style à Matignon, accusées, je le cite à nouveau, de « *complexité, empiement* », devenues « *un enjeu d'efficacité de l'action publique et de démocratie* ».

Comment s'expliquer ces deux discours, cet engagement entre deux et ce bilan, si décevant ?

Serait-ce parce que tout responsable politique sait, d'expérience, l'échec auquel conduisissent les politiques publiques qui s'attaquent

à la bureaucratie et à ses normes ?

Le bilan de la circulaire Philippe, que personne n'avait dressé, n'a enfanté, non pas comme la montagne d'une souri, mais d'un nouveau « *mammoth* » de normes réglementaires.

La méthode de la circulaire Philippe exige un indicateur transparent

C'est évidemment dommage pour l'instrument. Et on aurait tort de conclure que le concept francisé « *One-in, two-out* » est inopérant.

Bien au contraire ! Mais il suppose de mettre en place un véritable indicateur de mesure, le volume en « *mots Légifrance* », ce qui, désormais, avec l'IA, est à la portée du SGG comme des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat. Question de ...volonté.

Un logiciel est parfaitement en mesure de déterminer le nombre de mots du texte ex ante à réformer. Les auteurs de textes (lois, décrets...) seraient en mesure ensuite de déterminer le bilan prévisionnel ex post, après modifications, abrogations, suppressions, et rajouts. Si le compte n'y est pas, ils auraient devoir soit de reprendre leur copie, soit de proposer des abrogations ailleurs.

Je préconise d'ailleurs de rendre quinquennal et juridiquement opposable cet effort, et d'afficher l'effort -transparent - de réduction de 25 % des normes par rapport au stock de l'année de référence (hypothèse 2027, base 100), ce qui oblige, outre à réduire les flux, à réduire *in fine* réduit le stock en sortie (hypothèse 2032, indice 75). Nous détaillerons cela dans un article à paraître à l'automne à la Revue trimestrielle de droit constitutionnel.

Illustration : pour respecter -25 % nets sur cinq ans, si chaque texte final modifié ne peut faire autrement que rajouter dix mots au texte initial (base 100), il faudra rapporter la preuve simultanée d'avoir supprimé 35 mots d'autres textes (75 en ex post). Tout l'inverse de la méthode de la circulaire Philippe.

Si la bataille de « *la maîtrise du flux des textes réglementaires* » n'est pas conduite avec volontarisme, profitant du débat des présidentielles, les grands perdants seront les entreprises, les administrés, la compétitivité de la France. La démocratie tout court... ■

**Auteur de « L'inflation normative » (Plon, 2024), expert pour vigienormes.fr*

ABONNEMENT MAGAZINE



RUBRIQUES

Société

Entretiens

Profil

Lecture

Économie

Europe

International

Culture

Kiosque

Territoires

PORTRAITS

Muriel Lacoue-Labarthe : A cœur et à Kyiv



Christophe Plassard : En campagne



Marie Daudé : De la Santé à la Cité



Annabelle Vandendriessche : “Vous avez demandé la police...”



VIDÉOS

Conférence de presse AJP : Yaël Braun-Pivet, Présidente de l'Assemblée nationale, députée « Ensemble pour la République » des Yvelines



Conférence de presse AJP : Sébastien Chenu, Vice-président de l'Assemblée nationale, député Rassemblement national du Nord



Conférence de presse AJP : Élisabeth Borne, Députée Ensemble pour la République du Calvados, ancienne Première ministre



Conférence de presse AJP : Philippe Juvin, Député Droite républicaine des Hauts-de-Seine, Rapporteur général de la commission des finances



