



Conseil d'État

Mesurer l'inflation normative

Étude présentée en assemblée générale
le 3 mai 2018



SOMMAIRE

Introduction	3
1. L'élaboration d'un tableau de bord de l'inflation normative	7
1.1. Priorité donnée à la « mesure de la norme »	7
1.2. Le point des travaux disponibles	8
1.2.1. Les statistiques du Gouvernement.....	9
1.2.2. Les statistiques du Parlement	9
1.2.3. Les statistiques du Conseil d'État	10
1.3. L'élaboration d'un tableau de bord	10
2. Quelques pistes pour de futurs perfectionnements	11
2.1. Sur la méthodologie	11
2.1.1. L'enjeu de l'unité de compte.....	11
2.1.2. L'explicitation des conventions statistiques	14
2.1.3. Le traitement des biais	15
2.2. Sur le périmètre	16
2.2.1. La mesure de la production normative des ministères et des AAI/API	16
2.2.2. La mesure de l'évolution de la norme dans le temps.....	17
2.2.3. L'intégration des normes internationales directement applicables en droit interne.	19
2.3. Sur l'orientation des indicateurs vers les causes de la production normative	20
2.3.1. Une mesure de la part des textes commandés par d'autres	20
2.3.2. Une mesure de la production normative par secteur d'activité	23
2.3.3. Une mesure du volume ajouté à chaque stade de la procédure normative	24
2.4. Sur l'actualisation des indicateurs	26
2.4.1. Des statistiques lourdes à réaliser.....	26
2.4.2. Une méthode aussi économe que possible	26
2.4.3. Un éventuel pré-calcul pour chaque texte au moment où il est pris	27
2.5. Sur l'exploitation des indicateurs	28
2.5.1. L'analyse des résultats.....	28
2.5.2. L'identification d'indicateurs clés.....	28
Annexes.....	29



Introduction

Il en va de l'inflation normative comme de l'inflation monétaire. On ne peut espérer endiguer la dépréciation qu'elle traduit si l'on ne sait pas la quantifier. La mesure de l'inflation normative est un préalable tant à l'établissement d'un diagnostic et à la détermination des objectifs à atteindre qu'à une lutte efficace et à l'évaluation de ses résultats.

■ *Un axe majeur de l'étude annuelle pour 2016 et sa première proposition*

L'étude annuelle 2016 « Simplification et qualité du droit », troisième étude du Conseil d'Etat sur ce thème en 25 ans, se caractérise par une approche résolument concrète et opérationnelle des difficultés à résoudre.

Constatant que les maux que l'on entend combattre sont multiples et mal identifiés, elle relève que le volume de la norme, son instabilité, sa complexité et la charge qu'elle fait peser sur ses destinataires et tout particulièrement sur les citoyens, les entreprises et les collectivités territoriales, sont au cœur des préoccupations. Tout en observant que la religion du chiffre envahit « le juridique » et avec lui le discours sur la complexité et l'insuffisante qualité du droit, l'étude relève qu'il n'y a aucun consensus sur les chiffres, ni même sur ce qu'il convient de chiffrer.

La première de ses 26 propositions découle naturellement de ces constats : élaborer un référentiel de la mesure de la norme et, en premier lieu, de son volume tant en stock qu'en flux, en deuxième lieu, de ses effets, en proposant une méthode de calcul de la charge administrative et, en troisième lieu, du ressenti de la complexité par ses destinataires.

Étude annuelle 2016 du conseil d'Etat

proposition n° 1 :

- **Créer un référentiel objectif pour mesurer la norme, ses effets et sa perception ;**
- **Définir une méthode de calcul de la charge administrative et des autres coûts induits par toute nouvelle norme selon les catégories de destinataires.**

Vecteurs :

- action des services du Premier ministre (SGG-SGMAP-SGAE-DILA) pour la mesure de la norme ;

- action des services du Premier ministre et de l'INSEE pour la mesure des effets de la norme (charges et coûts induits).



■ *Un contexte favorable à sa réalisation*

Le début de la nouvelle législature, où se décide, à la lumière du bilan tiré de la précédente et sur la base des engagements pris lors des élections présidentielle et législatives, le cadre de la politique de simplification et de la qualité du droit pour les cinq années à venir, est un moment évidemment propice.

Les pouvoirs publics ont annoncé les grands axes de leur politique dans les mois qui ont suivi les élections. Le Président de la République a ainsi pris position dans le sens de la maîtrise de la production législative lors de son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017.

Discours du Président de la République devant le Congrès

3 juillet 2017 (extraits)

« 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. Telle circonstance, tel imprévu, telle nouveauté ne sauraient dicter le travail du législateur car la loi n’est pas faite pour accompagner servilement les petits pas de la vie de notre pays, elle est faite pour en encadrer les tendances profondes, les évolutions importantes, les débats essentiels et pour donner un cap. Elle accompagne de manière évidente les débuts d’un mandat.

Mais légiférer moins ensuite c’est consacrer plus d’attention aux textes fondamentaux, à ces lois venant répondre à un vide juridique, venant éclairer une situation inédite, c’est cela le rôle du Parlement (...) »

Le Gouvernement pour sa part a mis en place les premiers éléments de sa politique de simplification quelques semaines après sa nomination et les a exposés dans la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact en instituant notamment la règle du « deux pour un »¹. Un programme « Action publique 2022 » a en outre été présenté dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et dans une circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017. Ce programme comprend cinq chantiers transversaux parmi lesquels la simplification administrative².

¹ Selon laquelle toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes.

² Le cadre institutionnel de cette politique a en outre été précisé autour d'un comité interministériel de la transformation publique (décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017), un délégué interministériel à la transformation publique (institué par le même décret) et deux nouvelles directions interministérielles de la transformation publique d'une part et du numérique et du système d'information et de communication de l'État d'autre part (Décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017).



Le 12 janvier 2018, une communication intitulée « Agir pour la simplification des normes et un pouvoir réglementaire efficace » a été présentée en conseil des ministres par le Premier ministre, mettant l'accent sur la modération de la production réglementaire depuis l'arrivée du nouveau Gouvernement grâce à la règle du « deux pour un ». Le Premier ministre a signé le même jour une circulaire appelant les ministres à élaborer des plans ministériels de simplification.

Enfin, dans le cadre du projet de réforme des institutions annoncé par le Président de la République, des réflexions ont été engagées par les présidents des deux assemblées. Le président du Sénat a notamment fait plusieurs propositions explicitement destinées à maîtriser l'inflation normative³.

■ *Une initiative du Conseil d'Etat en lien avec le SGG*

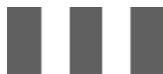
Dès le 20 novembre 2017, le vice-président du Conseil d'Etat a souhaité que les conditions concrètes d'élaboration du référentiel faisant l'objet de la première proposition de l'étude annuelle 2016 soient précisées ([annexe 1](#)).

A cette fin, un groupe de travail interne au Conseil d'Etat a été constitué autour du vice-président ([annexe 2](#)). Les travaux se sont déroulés entre décembre 2017 et mars 2018. Le Secrétariat général du Gouvernement y a été étroitement associé en participant à trois des quatre réunions du groupe ([annexe 3](#)).

Ces travaux ont permis d'élaborer un tableau de bord de l'inflation normative aujourd'hui publié sur le site de Legifrance (**1**). La présente note esquisse des perspectives relatives aux évolutions futures que ce tableau de bord pourrait connaître (**2**).

³ Parmi lesquelles l'inscription dans la Constitution d'un nouveau principe de nécessité des normes, l'encadrement plus strict du recours aux ordonnances, aux amendements du Gouvernement et à la procédure accélérée, un meilleur contrôle des irrecevabilités des dispositions réglementaires ou dépourvues de portée normative, la réduction de la durée des sessions ou encore le renforcement du rôle du Parlement en matière d'application des lois (« 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France » du 24 janvier 2018).





1. L'élaboration d'un tableau de bord de l'inflation normative

1.1. Priorité donnée à la « mesure de la norme »

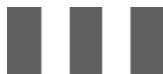
La proposition n°1 de l'étude annuelle comprenait trois volets : la mesure de la norme elle-même, la mesure de ses effets, notamment en termes de charge administrative, et la mesure du ressenti de la complexité par les usagers.

Le **troisième volet** ne soulève pas de difficulté particulière au plan méthodologique. Des enquêtes d'opinions sont effectuées depuis de nombreuses années en lien avec les services chargés de la simplification. S'il reste utile, le moment venu, d'articuler ce volet avec les deux autres, en particulier pour déterminer quelle relation existe entre l'inflation normative objectivement mesurée et le ressenti de la complexité par les usagers, ce travail ne peut intervenir qu'après avoir précisé les conditions de la mesure de la norme elle-même⁴.

Le **deuxième volet** est beaucoup plus délicat au plan méthodologique. Comme l'étude annuelle 2016 l'avait montré, les réflexions sont nombreuses sur la charge administrative induite par la norme et le poids qu'elle fait peser sur l'économie. Les expériences nationales diffèrent en ce domaine. Nombre de pays ont retenu une méthode de quantification inspirée du « *Standard cost model* » (SCM) recensant les tâches incombant aux entreprises pour se conformer à une réglementation, le nombre d'agents et d'heures qu'elles mobilisent et leur récurrence, tout en l'adaptant à leurs propres spécificités et à ce qu'il entendent mesurer.

La France a développé à compter de 2007 l'outil « OSCAR » (Outil de simulation de la charge administrative de la réglementation) reposant, d'une part, sur un tableur permettant d'évaluer pour les publics types (particuliers, entreprises, collectivités territoriales, services de l'Etat et autres organismes chargés d'une mission de service public) les charges nouvelles mais aussi les gains et économies qui peuvent résulter de la réglementation et, d'autre part, sur un manuel d'aide au calcul de l'impact financier de la réglementation, destiné à permettre aux administrations de renseigner

⁴ Des indicateurs complémentaires pourraient néanmoins être confectionnés pour approcher le ressenti de la norme par le public et les questions qu'elle peut susciter chez lui, par exemple en mesurant le niveau de fréquentation des pages les plus consultées sur le site Legifrance.



ce tableur⁵. Si le volet « applicatif » de l’outil s’est révélé peu à peu inadapté et désuet, le principe d’un encadrement de la méthode de calcul des impacts de la réglementation n’a pas disparu.

Le SGG a élaboré et diffusé en août 2017, en lien avec le Contrôle général économique et financier (CGEfi) un nouveau « Guide méthodologique pour calculer l’impact financier de la réglementation nouvelle » détaillant la marche à suivre. Il précise notamment comment, après avoir déterminé le périmètre des impacts et les catégories de populations touchées puis sélectionné les données de référence et émis les principales hypothèses quant à la mise en œuvre du dispositif projeté, doivent être calculées les dépenses d’investissement et de fonctionnement qu’il peut engendrer ([annexe 12](#)).

Compte tenu du caractère à la fois très précis et très récent de ces éléments de méthode et en l’absence de travaux, notamment au niveau international, qui appelleraient un réexamen à si brève échéance⁶, il n’a pas semblé utile de rouvrir ce chantier dans l’immédiat⁷.

A la lumière de ces éléments, il a donc été décidé de concentrer l’effort sur le **premier volet** du tableau de bord, c’est à dire la mesure de la norme elle-même, indépendamment de ses effets et de son ressenti.

1.2. Le point des travaux disponibles

En l’absence de travaux de recherches systématiques sur ce thème à l’université, dans les *think tanks*⁸ ou chez les éditeurs juridiques⁹, c’est dans la sphère publique et, en réalité, chez les producteurs de normes eux-mêmes qu’il y a lieu de rechercher l’existant.

⁵ V. sur ce point le rapport dit « La Raudière – Juanico » de la mission d’information sur la simplification administrative de l’Assemblée nationale n° 2268 du 9 octobre 2014.

⁶ Les principaux travaux de l’OCDE sont antérieurs (v. ses « Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation » de 2005 et ses « Recommandations concernant la politique et la gouvernance réglementaires » de 2012) et n’entrent pas, en tout état de cause, dans un niveau de détail tel qu’ils pourraient influencer sur la conception d’un tel outil.

⁷ Il serait néanmoins possible de développer les indicateurs portant sur les normes faisant peser les charges les plus concrètes sur le public, comme celles instituant des régimes d’autorisation ou de déclaration. Des distinctions selon les types de publics (citoyens, entreprises, collectivités territoriales ou autres) pourraient également être instructives.

⁸ V. néanmoins : « Mieux maîtriser l’inflation normative : la feuille de route de la Fondation IFRAP », 24 février 2016.

⁹ On ne peut toutefois exclure que des éditeurs juridiques disposent de leurs propres statistiques. V. not. H. Moysan, « La loi, en quelques maux », La Semaine Juridique Edition Générale n° 9-10, 26 Février 2018, doct. 261.



1.2.1. Les statistiques du Gouvernement

Deux recueils de données existent au sein des services du Premier ministre.

Le plus précis a été réalisé par le **SGG** en 2010. Une plaquette destinée au public, intitulée « Les lois et règlements en vigueur, approche statistique » ([annexe 6](#)), a été diffusée en janvier 2011 sur le site du Gouvernement, mais n'a jamais été actualisée depuis lors ni même été suivie de travaux approchants.

En ce qui concerne le flux, ce document présentait : le nombre de lois et ordonnances adoptées chaque année, la longueur des lois publiées, l'allongement du texte au cours de la discussion parlementaire et le nombre de décrets publiés (en distinguant les décrets simples, en Conseil d'Etat et en conseil des ministres). Le nombre de pages publiées au JoRf tous les ans et l'effet net d'augmentation du droit consolidé, codifié ou non codifié par domaines, étaient également précisés. Des indications étaient aussi données sur « l'instabilité » de la norme.

En ce qui concerne le stock, le document présentait le volume global du droit en vigueur (nombre de codes, de lois, d'ordonnances et de décrets réglementaires), la part du droit codifié et non codifié, celle des textes législatifs dans le droit en vigueur et la répartition thématique du droit par grands domaines.

L'autre recueil de données, moins riche mais actualisé tous les ans, est publié par la **DILA** dans son rapport d'activité ([annexe 7](#)) et livre des chiffres concernant :

- le nombre de textes publiés au JoRf ;
- le nombre de pages total annuel et en moyenne par JoRf ;
- la distinction entre les textes généraux et nominatifs ;
- la part de chaque catégorie de texte (lois, décrets, arrêtés...) ;
- la part des ministères et des autorités indépendantes.

1.2.2. Les statistiques du Parlement

L'Assemblée nationale diffuse sur son site internet des données synthétiques sur l'activité législative, comprenant notamment le nombre de projets et de propositions de lois déposés et adoptés ainsi que le nombre d'amendements déposés et adoptés sur l'année et sur la législature ([annexe 11](#)).

Le Sénat calcule quant à lui des statistiques très détaillées et sur longue période comprenant en particulier : le nombre de textes examinés et adoptés, l'augmentation de la taille des textes au cours du débat parlementaire, le nombre de textes ayant fait l'objet du plus grand nombre d'amendements, le stade de leur dépôt (commission/séance publique), leur taux d'adoption, leur taux de reprise par l'Assemblée nationale et leurs auteurs ([annexe 10](#)).



1.2.3. Les statistiques du Conseil d'État

Le Conseil d'Etat élabore des statistiques centrées sur son activité consultative. Il s'agit du nombre de textes examinés par chaque section administrative par l'assemblée générale et par la commission permanente, ventilé par catégorie de texte et affiné par auteur (ministère d'origine notamment) pour l'année en cours, statistiques auxquelles s'ajoutent des séries pluriannuelles ([annexe 8](#)).

D'autres travaux internes au Conseil d'Etat existent dont les résultats ne sont pas repris dans le rapport d'activité. La section des finances par exemple calcule la part des dispositions législatives publiées au cours d'une année qui ont été préalablement examinées par les formations consultatives, travail dont l'originalité est de faire masse des dispositions figurant dans les lois et les ordonnances ([annexe 9](#)).

1.3. L'élaboration d'un tableau de bord

Sur la base de ce recensement, les travaux ont porté sur les données qu'il était souhaitable et possible de recueillir et sur la confection des indicateurs.

Le tableau de bord présentant les indicateurs retenus au terme des réunions de travail du groupe ont été présentés par le SGG au Premier ministre. Ce dernier a informé le vice-président que compte tenu de l'intérêt de ces statistiques, il avait décidé de les mettre en ligne sur le site Légifrance (lettre du 6 mars 2018 v. [annexe 4](#)).

Cette mise en ligne est effective depuis le 7 mars 2018 sous l'onglet « Qualité et simplification du droit / Statistiques de la norme » de la page d'accueil du site ([annexe 5](#)).

Les « Statistiques de la norme » comportent 21 indicateurs relatifs aux flux et au stock de normes en vigueur : 4 indicateurs législatifs, 2 indicateurs de suivi des ordonnances, 3 indicateurs de suivi des décrets d'application des lois, 3 indicateurs réglementaires, 1 indicateur relatif au droit de l'Union européenne, 2 indicateurs relatifs aux traités et accords internationaux, 1 indicateur relatif aux circulaires, 1 indicateur de volume de publication, 4 indicateurs de stock du droit consolidé (lois, ordonnances et décrets).

Présentés sous formes de graphiques et de tableaux, sur des séries historiques remontant le plus souvent au début des années 2000, ces indicateurs présentent des données d'une grande richesse, souvent inédites sous cette forme synthétisée.



2. Quelques pistes pour de futurs perfectionnements

L'élaboration de ce tableau de bord est une grande avancée et il est trop tôt, alors que ces indicateurs viennent d'être confectionnés et mis en ligne, pour y apporter des modifications ou des compléments. C'est principalement de l'expérience et de l'usage qui aura pu être fait de ces indicateurs qu'il conviendra de déduire les aménagements souhaitables.

Les travaux du groupe de travail ont néanmoins permis d'explorer un certain nombre de pistes de perfectionnement qui pourraient être approfondies, le moment venu, si des évolutions devaient être envisagées dans le futur.

2.1. Sur la méthodologie

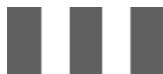
2.1.1. L'enjeu de l'unité de compte

L'étude annuelle 2016 a souligné l'importance de cette question d'unité : faut-il en effet calculer en nombre de textes, d'articles, de mots, de signes ou de pages¹⁰ ?

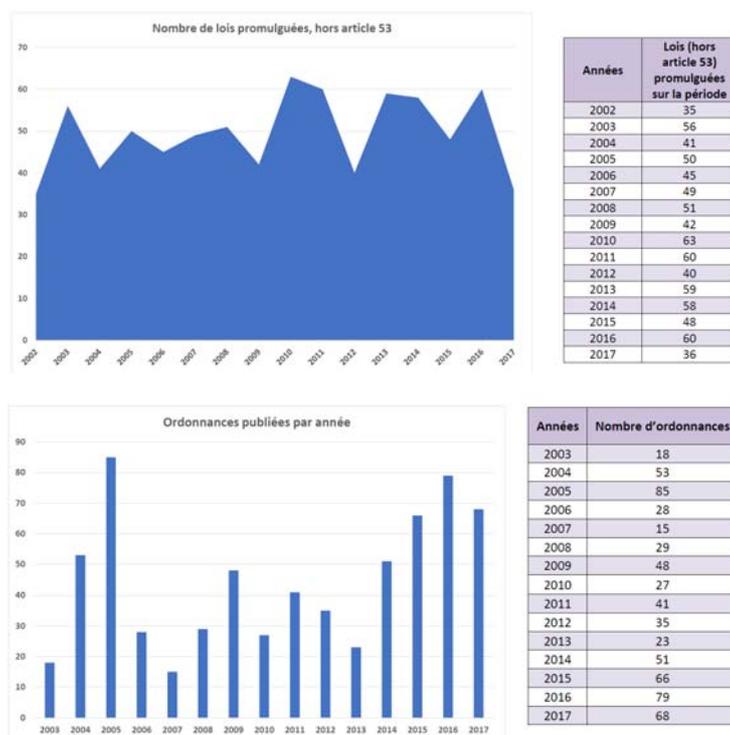
Le décompte en **nombre de pages** est assez fruste compte tenu de l'influence des tailles des caractères et de la mise en page, notamment quant aux espaces laissés vides entre les textes (comme c'est par exemple le cas du JoRf électronique authentifié). L'évolution de ces partis éditoriaux de la DJO puis de la DILA au fil du temps limite également les possibilités de réaliser des séries réellement pertinentes sur longue période. Le décompte par page n'a d'ailleurs été retenu par le document mis en ligne le 7 mars que pour l'indicateur de « volume de publication », c'est à dire la longueur du JoRf lui-même (p. 22).

Le décompte en **nombre de textes** (c'est à dire de vecteurs), bien qu'un peu plus précis qu'en nombre de pages, reste assez peu significatif compte tenu de la longueur variable de chacun. C'est l'unité qui est retenue à titre principal dans le document mis en ligne pour le nombre de lois annuelles (p. 5) et d'ordonnances (p. 9) mais aussi

¹⁰ D'autres unités plus spécifiques sont utilisées pour les besoins de certains indicateurs, comme la notion de « mesure d'application » d'une loi. Elles ont une portée plus limitée que les unités ici évoquées et ne sauraient être étendues hors de leur champ spécifique.



pour la répartition entre les projets et les propositions de loi (p. 6), le nombre de décrets réglementaires (dont leur ventilation entre décrets simples et en Conseil d'Etat, pp. 14-15), d'arrêtés réglementaires (p. 16), de textes de transposition (p. 17), de lois de ratification des traités (p. 18), de décrets de publication des accords internationaux (p. 19) et de circulaires (pp. 20-21).



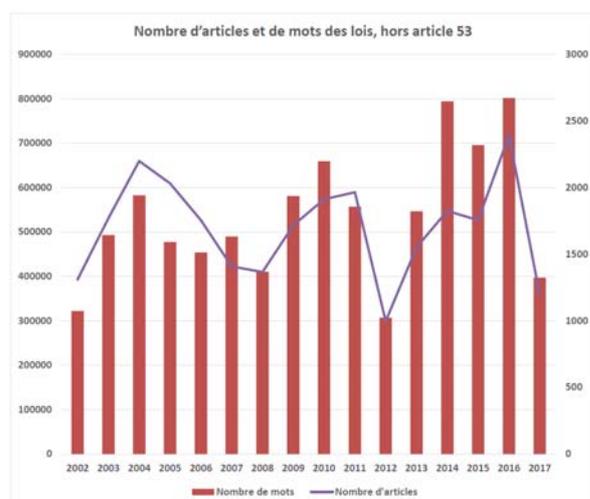
Le décompte en **nombre d'articles** est plus précis, mais l'absence de règle stricte quant à leur découpage, la facilité que constitue leur subdivision en paragraphes et des pratiques de rédaction elles-mêmes variables en fonction des vecteurs, des matières ou des contextes limitent la pertinence de ce mode de calcul. Un article peut en effet comporter moins d'une dizaine de mots comme plus d'une dizaine de pages (v. par exemple l'article 219 du CGI reproduit dans l'étude annuelle 2016, pp. 28-38). Cette unité de compte livre néanmoins une première indication sur la longueur des textes. Elle est utilisée par le document mis en ligne pour l'allongement des textes au cours de la discussion parlementaire (p. 7) ainsi que pour mesurer le flux des lois (p. 8) et des ordonnances (p. 10) mais pas pour les décrets, compte tenu de leur masse. Elle est toutefois retenue pour les indicateurs de stock des normes (pp. 23-27).

Les décomptes en **nombre de mots ou de signes** sont les plus précis et les moins susceptibles de subir l'influence de pratiques de légistique. Ils sont donc à privilégier chaque fois que c'est possible. L'une et l'autre de ces deux unités sont équivalentes

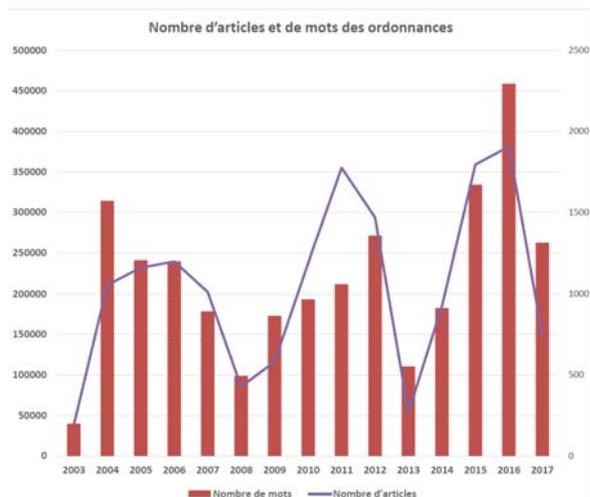


au regard de ces deux objectifs (précision et invariabilité). Le calcul en nombre de mots a le mérite d'être un peu plus lisible que celui en nombre de signes, ce dernier amenant, lorsque la matière recensée est importante, à des valeurs absolues très élevées (dépassant souvent le million d'unités). Le calcul en mot ou en signe n'est utilisé à ce stade dans le document mis en ligne que pour le calcul du volume des lois et des ordonnances (p. 8 et p. 10).

Les tableaux figurant pages 8 et 10 ont l'intérêt de présenter une **comparaison des résultats** d'un même décompte en fonction de l'unité retenue, ici en articles, mots et signes. Il en ressort que le choix de l'une ou l'autre de ces unités ne modifie pas le sens des évolutions en grande tendance, mais qu'il a une incidence certaine pour les examens plus fins.



Années	Nombre d'articles	Nombre de mots
2002	1311	322085
2003	1771	493006
2004	2199	582516
2005	2032	477517
2006	1755	454085
2007	1409	489599
2008	1366	410649
2009	1716	580811
2010	1913	659237
2011	1965	557241
2012	997	307027
2013	1552	546740
2014	1825	794304
2015	1755	695758
2016	2392	801426
2017	1196	397315



Années	Nombre d'articles	Nombre de mots
2003	193	39937
2004	1055	314076
2005	1162	241703
2006	1200	240256
2007	1013	178485
2008	428	98911
2009	582	173016
2010	1189	193519
2011	1774	211989
2012	1469	271300
2013	270	110609
2014	927	182592
2015	1795	334094
2016	1906	458697
2017	747	262630



2.1.2. L'explicitation des conventions statistiques

Comme tout travail statistique, le calcul de ces indicateurs suppose des conventions, des traitements et des retraitements qui en conditionnent la faisabilité et le caractère signifiant des résultats.

Il peut aussi conduire à manier des notions assez spécifiques. La plaquette de 2011 du SGG définissait, par exemple, de manière didactique la notion de droit consolidé.

Certaines notions sont explicitées dans le document mis en ligne le 7 mars dernier, comme celle, il est vrai particulière, de mesure d'application d'une loi (p. 11) :

** Le nombre de mesures appelées par les lois comptabilise le nombre de renvois à des décrets d'application contenu dans les lois (mesure en vigueur, différées ou éventuelles), ainsi que les mesures sans renvoi pour lesquelles un besoin de décret d'application a été identifié lors de la programmation de l'application de la loi. L'indicateur exclut les renvois qui n'impliquent pas de mesure d'application ou de nouveau décret.*

Il en va de même pour celle de transposition des directives (p. 17) :

Nota : ces indicateurs sont construits à partir d'un retraitement des données consolidées par la Commission européenne et rendues accessibles par l'Office des publications de l'Union européenne, à partir des notifications des mesures nationales de transposition ou d'exécution effectuées par les Etats membres. Ces informations permettent d'identifier des normes qui contribuent à transposer les dispositions de directives, ces normes pouvant avoir, par ailleurs, un objet et une portée plus large que la seule transposition.

D'autres sont seulement suggérées dans le document : il s'agit par exemple de la distinction entre les lois selon qu'elles se rattachent ou non à l'article 53 de la Constitution (p. 5 et p. 18). Il pourrait être utile d'expliciter cette distinction à la fois quant à sa signification et quant aux motifs qui ont conduit à y procéder, en décomptant séparément ces lois particulières des lois « générales ».

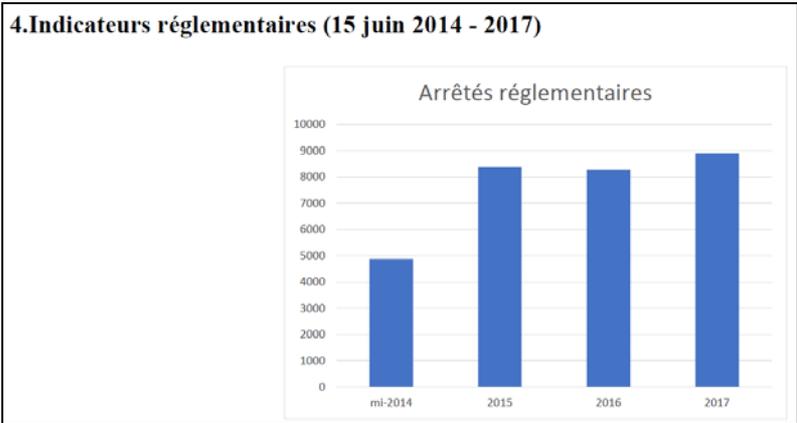
Il en va de même de l'indication des changements de mode d'édition et de diffusion du JoRf qui, comme on l'a indiqué au sujet des questions de mise en page, peut avoir une influence sur la comparabilité des chiffres des séries pluriannuelles (p. 22) :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pages PDF (JOE) hors INAP	/	/	33997	61512	58722	67000	63397	64258	66928	69204	66458	63243	62672	67549	73186	75009
Pages papier (JOE)	26232	26312	26143	22835	21476	24568	22376	23376	23632	23136	21256	22472	23829	25632	/	/

¹¹ La même remarque pourrait être faite pour les décrets publiés dans la partie « textes généraux » du JoRf, qui ne sont pas tous nécessairement réglementaires au sens strict.



4. Indicateurs réglementaires (15 juin 2014 - 2017)

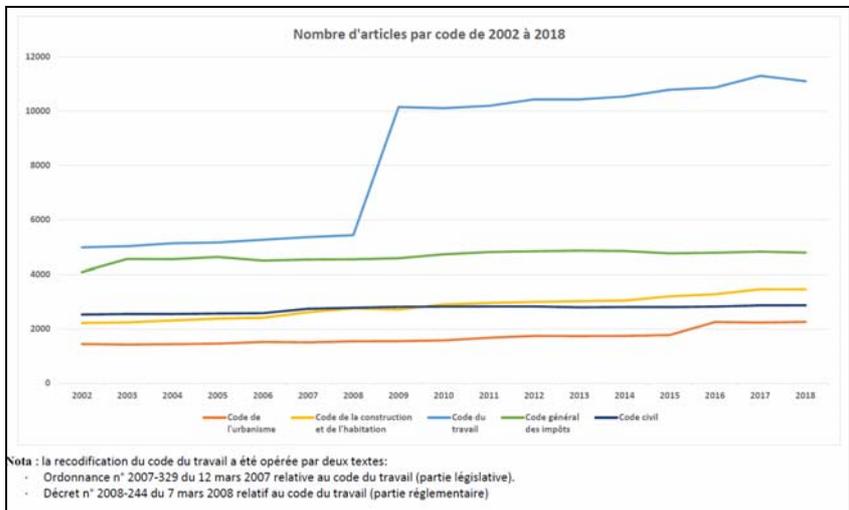


2.1.3. Le traitement des biais

La statistique de la norme peut comporter des biais, c'est à dire intégrer des minorants ou des majorants sans lien avec l'objet du calcul, ici l'inflation normative.

Les biais les plus évidents touchent à la codification. Une recodification même à droit constant peut en effet conduire à accroître le volume apparent de la norme lorsqu'elle est calculée en nombre d'articles puisque l'un des objectifs de la recodification est de diviser des articles -qui ont eu tendance à grossir au fil du temps- en autant de règles distinctes qu'ils renferment.

Le document mis en ligne le 7 mars 2018 mentionne bien ce type de biais pour expliquer une anomalie apparaissant dans le tableau d'évolution du nombre des articles des codes s'agissant du code du travail (p. 26).



D'autres biais, moins flagrants, peuvent influencer la mesure de l'inflation normative. On peut signaler par exemple :

- le classement comme « en vigueur », dans les bases de données, des textes modificatifs dont les dispositions ayant réellement une portée ont été incorporées à d'autres et ne conservent pour le reste que des dispositions d'abrogation, transitoires et d'exécution ;
- les techniques de rédaction propres au droit de l'outre-mer et notamment des « compteurs Lifou » signalant la version des lois et règlements applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution et qui ont eu tendance à accroître les parties ultra-marines des codes ces dernières années, notamment par l'insertion de tableaux ;
- les dispositions non strictement normatives de certaines lois (comme les tableaux d'équilibre des lois de finances ou des lois de financement de la sécurité sociale) ou les rapports annexés à certaines lois qu'il s'agisse de certaines annexes des lois financières ou des rapports annexés aux lois de programmation.

2.2. Sur le périmètre

Le document mis en ligne présente un périmètre déjà large. Outre des ajustements ponctuels, comme la réintégration d'indicateurs sur la part des décrets en conseil des ministres ou le fait de porter de cinq à dix codes-test les indicateurs portant sur le droit codifié, trois pistes d'extension pourraient être envisagées .

2.2.1. La mesure de la production normative des ministères et des AAI/API

En termes de types d'actes, plus aucune catégorie n'est désormais laissée de côté avec l'intégration dans la dernière version du document mis en ligne des arrêtés réglementaires. Mais seuls ceux publiés au JoRf sont recensés. Il s'agit certes de ceux dont la portée est la plus importante mais une extension aux **bulletins officiels (BO) ministériels** pourrait être intéressante si elle s'avérait réalisable. Elle permettrait, au delà des arrêtés ministériels non publiés au JoRf, d'apprécier la production de textes des ministères, laquelle ne se résume pas aux circulaires de l'article R. 312-8 du CRPA par ailleurs mises en ligne sur le site circulaires.legifrance.gouv.fr et recensées dans l'indicateur consacré à cette question (pp. 20-21)¹².

Face à la montée en puissance des actes de **droit souple**, la question de leur inclusion dans un tableau de bord de l'inflation normative ne manque pas de se poser. Elle présente toutefois des difficultés d'ordres juridique et pratique, compte tenu de la

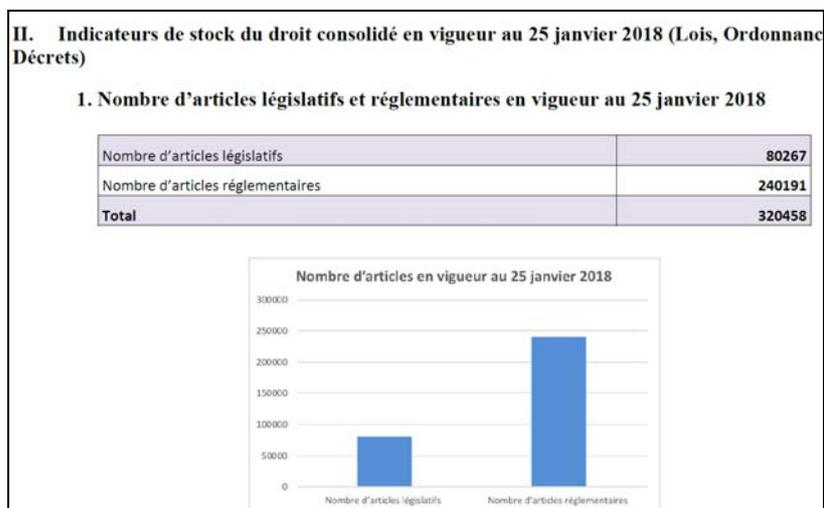
¹² Au delà de cet indicateur, une mesure de l'ensemble des circulaires, quelle qu'en soit la forme (y compris les « questions-réponses ») diffusées par les administrations pourrait être utile.



« normativité graduée »¹³ de ces actes émanant en outre souvent des autorités de régulation mais pas seulement (les membres du Gouvernement et leurs administrations pouvant également prendre des positions générales par voie de communiqué de presse ou sur leur site internet). La détermination des critères au regard desquels ces actes mériteraient d'être recensés appellerait une concertation préalable avec les ministères et les autorités principalement concernés. La SRE a d'ores et déjà pris l'attache d'une dizaine d'autorités indépendantes pour connaître les dispositifs qu'elles auraient pu mettre en place ou envisageraient de mettre en place afin de mesurer le volume de leur production normative et son évolution dans le temps (annexe 13).

2.2.2. La mesure de l'évolution de la norme dans le temps

Il pourrait être envisagé de compléter les indicateurs relatifs au stock de normes, afin de déterminer **l'évolution de son volume global** par rapport au passé, c'est à dire par rapport aux situations antérieures à 2018. Sauf en ce qui concerne certains codes, on ne dispose en effet dans le document mis en ligne que d'une évaluation du stock pour la date du jour :

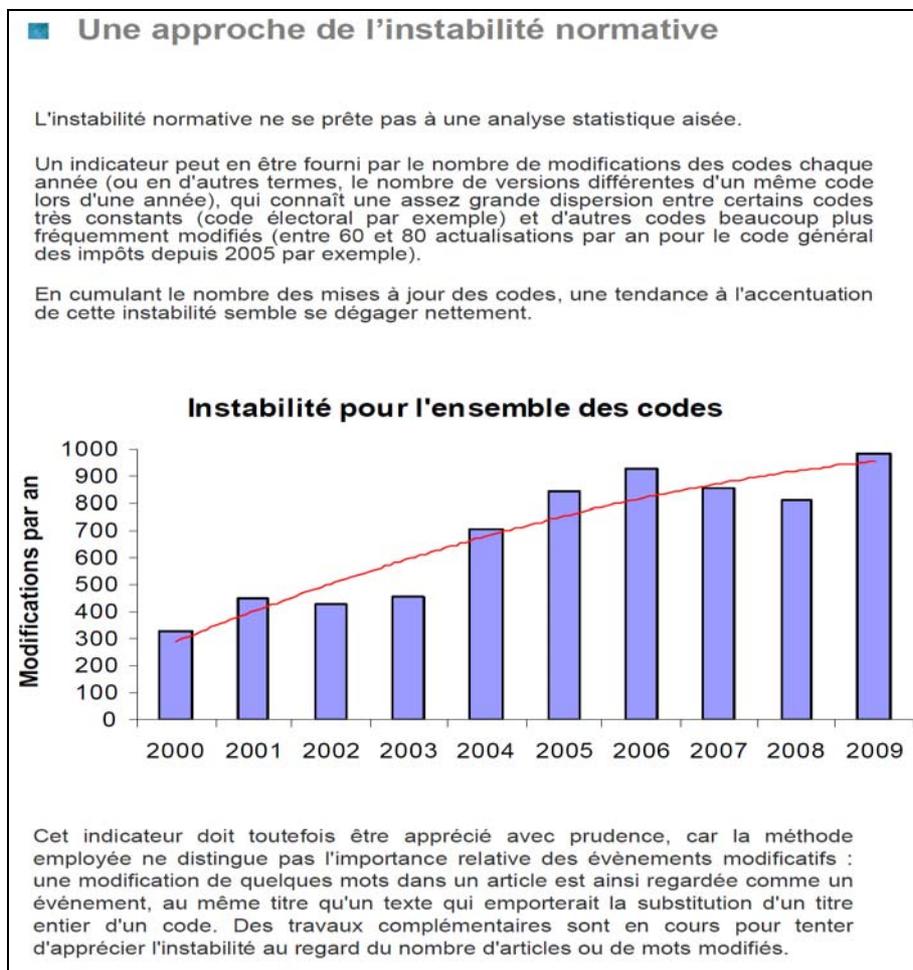


Une réflexion devrait enfin être engagée sur l'élaboration d'un **indicateur relatif à l'instabilité** de la norme. Il s'agirait de dénombrer pour un certain nombre de codes (comme le code général des impôts, le code du travail ou le code de l'urbanisme) et de textes non codifiés significatifs les articles créés, modifiés ou abrogés et de mesurer la part des textes impactés tous les ans.

¹³ Selon l'expression utilisée par l'étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat « Le droit souple ».



Un tel indicateur figurait dans la plaquette de 2011 du SGG (extrait reproduit ci-dessous)¹⁴.



¹⁴ On pourrait également réfléchir, en complément, à un indicateur portant sur le délai nécessaire à l'entrée en vigueur effective des lois ou de certaines dispositions législatives-test (sans s'en tenir aux dates de publication des mesures prenant la forme de décrets d'application) ainsi qu'à un indicateur de la durée d'application effective des dispositions législatives (durée de la période séparant leur entrée en vigueur et leur sortie de vigueur effective).



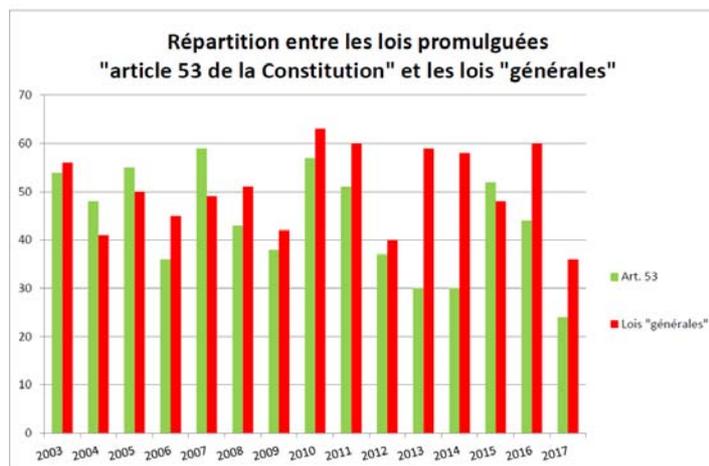
2.2.3. L'intégration des normes internationales directement applicables en droit interne.

Le droit applicable aux citoyens, aux entreprises ou aux collectivités locales ne se limite pas à des normes de droit interne. Certaines normes internationales leur sont en effet directement applicables.

En ce qui concerne les **conventions internationales**, les indicateurs figurant dans le tableau de bord mis en ligne le 7 mars 2018 fournissent des informations utiles, notamment sur le nombre de décrets de publication des traités et de lois de ratification publiés tous les ans (p. 18 et 19) :



Années de publication	Nombre de décrets de publication des traités ou accords internationaux
2002	65
2003	115
2004	106
2005	99
2006	119
2007	122
2008	101
2009	135
2010	182
2011	153
2012	126
2013	133
2014	117
2015	150
2016	123
2017	74



Années	Article 53	Lois "générales"
2002	45	35
2003	54	56
2004	48	41
2005	55	50
2006	36	45
2007	59	49
2008	43	51
2009	38	42
2010	57	63
2011	51	60
2012	37	40
2013	30	59
2014	30	58
2015	52	48
2016	44	60
2017	24	36
Total général	703	793



Une information concernant les stipulations d'effet direct de ces conventions internationales serait éclairante, même si elle peut rester délicate à apprécier tant que le juge ne s'est pas prononcé. Une évaluation sommaire de la part de ces conventions revêtues de cet effet ou raisonnablement susceptibles de l'être serait néanmoins intéressante.

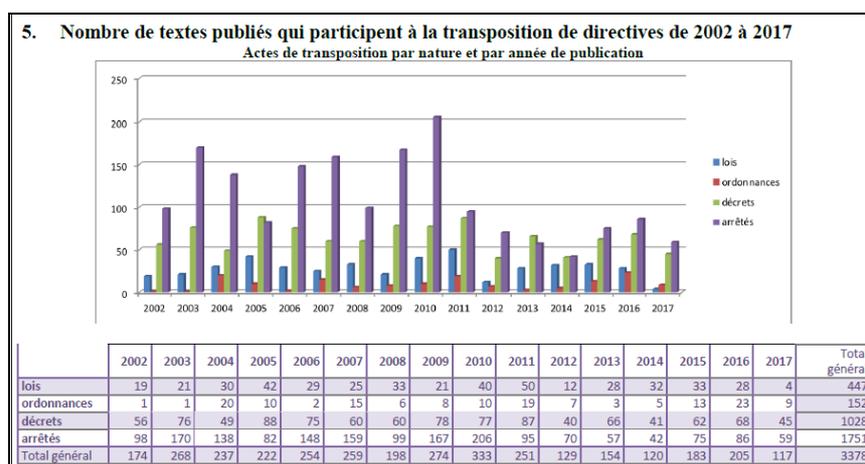
Mais la masse des textes « internationaux » d'application directe en droit interne réside avant tout dans les règlements **européens** puisqu'ils s'imposent dans tous leurs éléments dès leur publication au JOUE. Une mesure du stock et du flux de ces règlements, en s'appuyant notamment sur la base Eur-Lex, permettrait de disposer d'une vision d'ensemble.

2.3. Sur l'orientation des indicateurs vers les causes de la production normative

2.3.1. Une mesure de la part des textes commandés par d'autres

Certains textes répondent à des initiatives politiques tandis que d'autres s'imposent à leurs auteurs qui sont tenus de les prendre. Il s'agit d'une distinction classique. Elle est déjà mise en œuvre dans le cadre des politiques de simplification du droit depuis de nombreuses années, les divers moratoires, « un-pour-un » ou « deux-pour-un » qui se sont succédés depuis 2007 n'étant pas applicables aux textes commandés par des normes supérieures. Or, le calcul de la part des textes imposés aux autorités compétentes permet de déterminer à quel niveau se situe réellement le choix de produire de la norme et donc l'imputabilité de l'inflation.

La mesure des textes de **transposition de directives** est un premier gisement. Le suivi assuré par les services de la Commission et, en amont, par le SGG et le SGAE pour la transposition en France permet d'identifier précisément les textes de droit interne qui s'y rattachent. Le tableau de bord en fait le décompte (p. 17) :



Ces évolutions gagneraient à être mises en rapport avec l'évolution de la production des directives européennes elle-même, qui est sujette à fluctuation (comme le montre le parti de modération adopté par la Commission Juncker depuis son arrivée en 2015).

Pour être vraiment significatives, ces statistiques supposeraient de déterminer, même de manière sommaire, ce qui, dans chaque texte de droit interne intervenant dans la transposition, se rattache effectivement à celle-ci (ainsi que ce qui se rattache le cas échéant à l'adaptation aux règlements européens si l'on souhaite affiner l'indicateur jusque là) ou a été ajouté par ailleurs. Comme on l'entrevoit, cette analyse serait également utile pour mieux cerner les phénomènes de sur-transposition dans une approche quantitative¹⁵.

Sur cette base, il serait intéressant de calculer la quantité de norme interne liée à l'intervention d'une directive donnée pour mesurer son « coût normatif » réel. Si ce calcul pouvait être réalisé pour l'ensemble des directives publiées pendant une année ou à transposer pendant une année, on arriverait à déterminer la quantité de norme, en valeur absolue, induite par les directives en flux annuel et en stock.

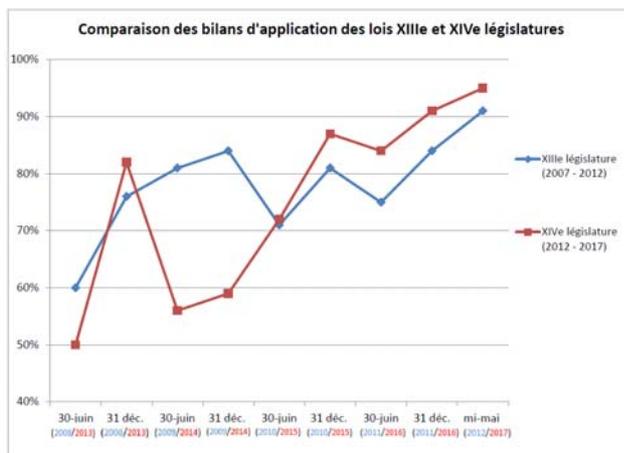
Une approche « en relatif » présenterait encore plus d'intérêt, en permettant de calculer la part du flux annuel de normes internes liée à la transposition, voire la part du stock de normes internes liée au droit européen. De tels indicateurs permettraient ainsi de contribuer à objectiver le débat sur le thème bien connu mais peu documenté de la proportion des normes « d'origine européenne » dans notre pays¹⁶.

Le même type de calculs peut être envisagé pour **l'application des lois**. Le suivi de l'application des textes législatifs repose en effet sur le recensement, dans la production législative, des mesures appelant des textes d'application (un tableau est validé au niveau interministériel après la publication de chaque loi au JoRf et mis en ligne sur Legifrance) et, dans la production réglementaire, des textes pris pour leur application. Ce suivi est pour partie restitué dans le tableau de bord pour illustrer l'évolution des performances du Gouvernement en ce domaine, sous forme de bilans (p. 12). Il fait également apparaître le nombre total de mesures d'application à prendre (p. 11) et le nombre de mesures prises (p. 13).

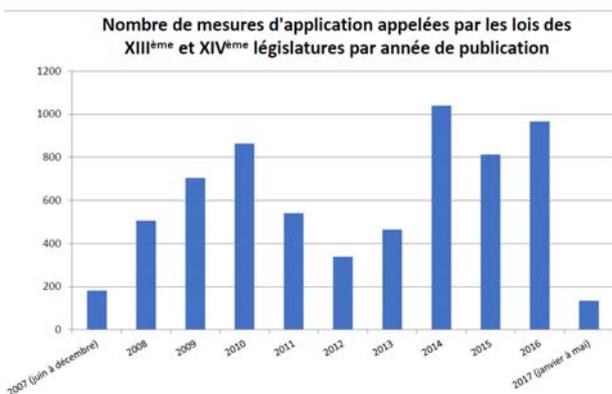
¹⁵ V. not, l'étude du Conseil d'État, *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*, La documentation Française, 2015

¹⁶ V. sur ces questions, Y. Bertoncini, « L'UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules », Notre Europe, Institut Jacques Delors, 16, mai 2014. L'étude annuelle 2016 du Conseil d'État rappelait que, selon les estimations du SGAE, le rapport entre les mesures législatives de transposition notifiées et les mesures législatives effectivement adoptées dans l'année est de 35 % en 2011, 17 % en 2012 et 15 % en 2013, soit 22 % en moyenne. L'étude précisait également que l'OCDE chiffrait quant à elle à 50 % le poids de la norme européenne (*Mieux légiférer en Europe – France*, OCDE, 2010).

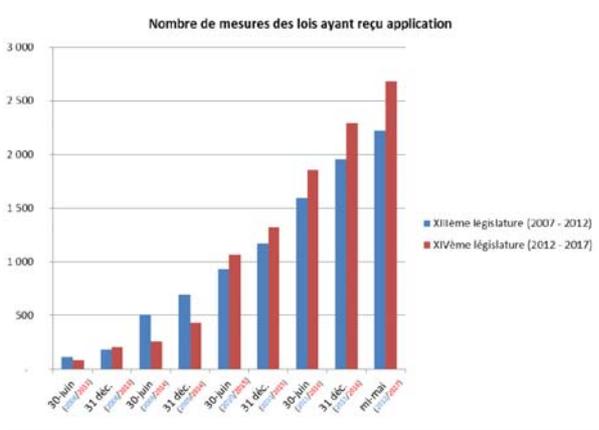




Années	XIII ^e législature (2007 - 2012)	XIV ^e législature (2012 - 2017)
30 juin (2008/2013)	60%	50%
31 déc. (2008/2013)	76%	82%
30 juin (2009/2014)	81%	56%
31 déc. (2009/2014)	84%	59%
30 juin (2010/2015)	71%	72%
31 déc. (2010/2015)	81%	87%
30 juin (2011/2016)	75%	84%
31 déc. (2011/2016)	84%	91%
mi-mai (2012/2017)	-	95%



Années	Nombre de mesures d'applications appelées par les lois*
2007 (juin à décembre)	182
2008	506
2009	705
2010	864
2011	541
2012	339
2013	465
2014	1040
2015	813
2016	967
2017 (janvier à mai)	135



Années	XIII ^e législature (2007 - 2012)	XIV ^e législature (2012 - 2017)
30 juin (2008/2013)	110	83
31 déc. (2008/2013)	181	208
30 juin (2009/2014)	505	257
31 déc. (2009/2014)	692	432
30 juin (2010/2015)	932	1 063
31 déc. (2010/2015)	1 174	1 320
30 juin (2011/2016)	1 600	1 859
31 déc. (2011/2016)	1 957	2 295
mi-mai (2012/2017)	2 225	2 680



Comme cela a été indiqué pour les mesures de transpositions de directives, il serait éclairant de calculer :

- la quantité de normes induite par une loi donnée au delà de son volume propre, c'est à dire son « coût » normatif réel en valeur absolue (décrets mais aussi arrêtés) ;
- la quantité totale de textes réglementaires pris tous les ans pour l'application de l'ensemble des lois de l'année en valeur absolue ;
- la part que représentent ces textes réglementaires d'application des lois dans le total du flux annuel de production réglementaire et dans le stock total des dispositions réglementaires.

Et comme pour les textes de transposition de directives, un calcul sincère de ces valeurs supposerait de distinguer, au moins sommairement, pour chaque texte réglementaire pris pour l'application d'une loi, celles de ses dispositions qui s'y rattachent effectivement et celles qui restent en réalité sans lien avec cet exercice.

Il serait souhaitable d'étendre ce calcul aux mesures d'application des **ordonnances** qui donnent lieu au même type de suivi que l'application des lois. A ce stade, le tableau de bord mis en ligne comporte surtout un indicateur de volume des ordonnances publiées chaque année.

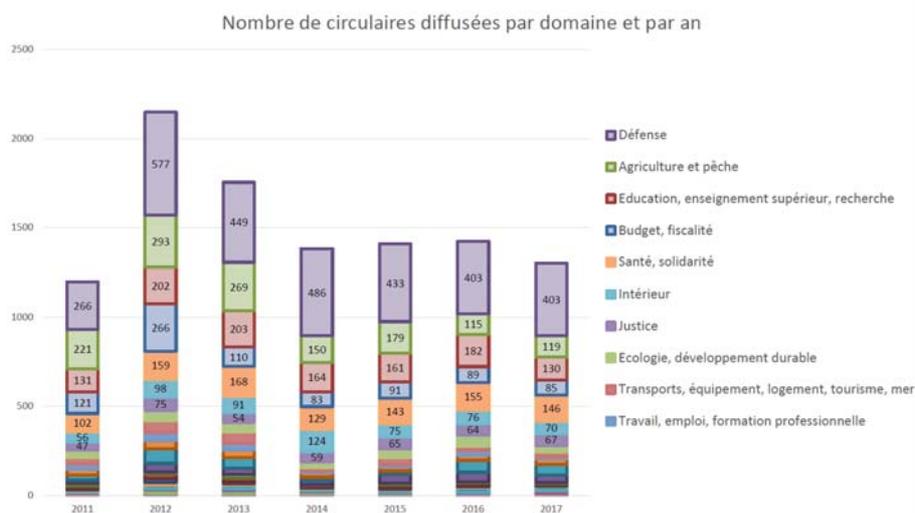
Il serait également instructif de mesurer, sur la base du suivi des habilitations de l'article 38 de la Constitution par le SGG, l'évolution du nombre d'habilitation ainsi que la part de celles qui n'ont pas été consommées (et éventuellement prorogées ou renouvelées). Il pourrait être également utile de réfléchir à un indicateur de la part du droit législatif issu des ordonnances, là encore pour objectiver un débat qui a pris de l'ampleur ces dernières années sur la part prise par ce mode spécifique de production de « la loi ».

2.3.2. Une mesure de la production normative par secteur d'activité

La recherche des causes de la production normative passe aussi par le recensement des secteurs où elle est la plus dynamique. L'étude du SGG de 2011 avait approché un tel recensement pour le stock du droit codifié réparti par matière (v. annexe 6, pp. 3-4). Les statistiques du Conseil d'Etat comportent également des précisions sur l'origine des saisines (v. annexe 8, p. 429).

Le nouveau document mis en ligne tend lui aussi à sectoriser la production de textes mais uniquement pour les circulaires :





Il serait utile de procéder au même travail de sectorisation pour les véritables **textes normatifs**. Le rattachement serait relativement aisé pour les textes réglementaires, pour lesquels le ministère d'origine s'impose de lui-même (en référence au numéro NOR notamment). Pour les lois, cela supposerait de fixer une convention de rattachement, la plus simple étant une imputation au ministère désigné pour en soutenir la discussion au Parlement, que la loi soit issue d'un projet ou d'une proposition. Une alternative consisterait, à la manière de ce que pratique le Conseil d'Etat pour ses propres statistiques, à imputer au Parlement les propositions de loi. Les deux conventions ont leur logique propre et pourraient justifier l'élaboration de deux indicateurs distincts, le premier mettant l'accent sur le secteur et le second sur l'initiateur de la norme (v. infra 2.3.3).

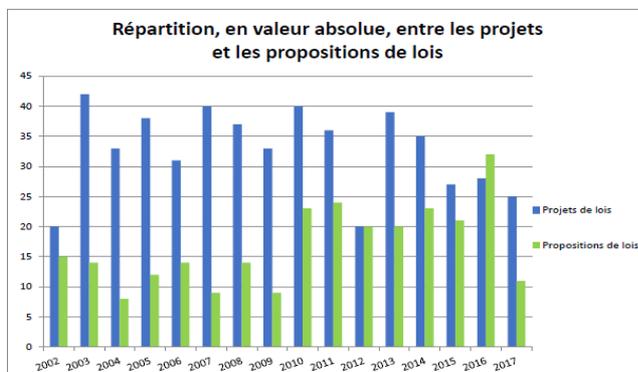
La principale difficulté pour la sectorisation tient en réalité à la possibilité d'assurer des **séries pluriannuelles** alors que l'organisation du Gouvernement est fluctuante. Mais une convention de rattachement en fonction de la structuration de l'administration centrale en directions, beaucoup plus stable, serait envisageable pour y parvenir.

2.3.3. Une mesure du volume ajouté à chaque stade de la procédure normative

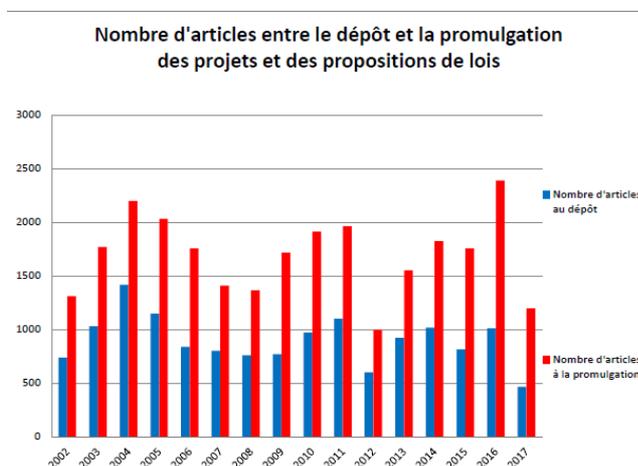
Outre la cause de la norme (obligation fixée par un texte supérieur ou libre choix des autorités compétentes) et le secteur dans lequel elle intervient, il peut être utile de mesurer la quantité de norme « ajoutée » aux différents stades de la procédure normative.



C'est en ce qui concerne la **procédure parlementaire** que des indicateurs peuvent être les plus utiles. Le document mis en ligne comporte déjà un calcul de la part des textes issus de projets de lois et des propositions de lois (p. 6) ainsi qu'un indicateur d'évolution du nombre d'articles au Parlement (p. 7) :



Années	Projets de lois	Propositions de lois
2002	20	15
2003	42	14
2004	33	8
2005	38	12
2006	31	14
2007	40	9
2008	37	14
2009	33	9
2010	40	23
2011	36	24
2012	20	20
2013	39	20
2014	35	23
2015	27	21
2016	28	32
2017	25	11
Total général	524	269



Années	Nombre d'articles au dépôt	Nombre d'articles à la promulgation
2002	738	1311
2003	1030	1771
2004	1416	2199
2005	1146	2032
2006	837	1755
2007	802	1409
2008	760	1366
2009	770	1716
2010	969	1913
2011	1102	1965
2012	601	997
2013	922	1552
2014	1018	1825
2015	815	1755
2016	1010	2392
2017	467	1196

Le premier de ces indicateurs pourrait être calculé en nombre d'articles et l'un et l'autre en pourcentage. Certains travaux permettent d'aller plus loin dans l'analyse des principaux contributeurs de la norme au Parlement, comme ceux du Sénat, déjà évoqués, analysant de manière minutieuse des amendements en fonction de l'assemblée où ils ont été déposés, du stade de leur dépôt et de leurs auteurs.

Pour ce qui est de la **procédure administrative** d'élaboration des projets de loi, d'ordonnance ou de décret, une mesure systématique serait sans doute malaisée dans l'amont de la procédure, aux premières étapes de gestation du texte. Elle pourrait néanmoins être envisagée dès ce stade, par sondage, pour quelques projets de texte-témoin que l'on aurait identifié à cet effet, afin de déterminer l'inflation liée aux concertations menées, par exemple avec les partenaires sociaux ou les professionnels d'un secteur (comparaison du projet soumis à la concertation et du



projet soumis par la suite à la discussion interministérielle). En aval, la procédure étant plus formalisée, la mesure pourrait se faire de manière plus aisée, que ce soit au stade de la validation interministérielle des projets (comparaison du projet soumis à la RIM et du texte annexé au compte-rendu) ou de la consultation du Conseil d'Etat (comparaison de la rose et de la verte).

2.4. Sur l'actualisation des indicateurs

2.4.1. Des statistiques lourdes à réaliser

Le travail de collecte et de calcul rendu nécessaire pour élaborer et tenir à jour ces statistiques est très significatif. Les applications informatiques disponibles ne sont pas paramétrées pour permettre des extractions automatiques et les systèmes existants peinent à exploiter une base de données aussi massive que Legifrance (base Legi).

C'est ce qui a amené le SGG à procéder à des **calculs manuels** mobilisant des moyens humains importants. L'élaboration de la plaquette de 2011 n'avait d'ailleurs été possible que grâce à un partenariat noué avec l'école des mines (qui n'a pas été réitéré depuis lors).

Il pourrait être opportun d'étudier les **développements informatiques** permettant d'automatiser tout ce qui peut l'être, ainsi que leur coût, même si une part d'intervention humaine restera nécessaire.

2.4.2. Une méthode aussi économe que possible

Quelques partis simples permettraient le cas échéant de limiter les efforts à consentir.

Le premier consisterait à travailler **en réseau**. La plupart des indicateurs retenus (comme ceux qui pourraient s'y ajouter à l'avenir) relèvent de la compétence d'organismes différents qui pourraient ainsi se répartir la tâche par spécialité. Cette approche éviterait non seulement de refaire inutilement un travail déjà réalisé par ailleurs mais aussi le risque d'écarts que présente tout système de double comptabilité (comme cela a pu être le cas pour le suivi de l'application des lois entre le Gouvernement et le Parlement).

Une répartition des rôles entre les services de l'administration centrale disposant des données pertinentes pour réaliser ces statistiques serait probablement opportune¹⁷. Au delà de la sphère gouvernementale, il s'agirait de même d'éviter de doubler le suivi très fin de l'activité parlementaire assuré par les assemblées elles-mêmes, en

¹⁷ Parmi d'autres exemples ou solutions possibles, il serait envisageable de mettre à profit les activités du MAE liées à la mise à jour de la base PACTE pour les traités internationaux, du SGAE sur le suivi des textes de transposition des directives et d'adaptation aux règlements européens, de la DILA sur la mesure du volume des textes publiés au JoRf, des ministères sur leur propre BO, etc.



particulier par le Sénat. Leurs travaux pourraient ainsi avoir vocation à constituer le volet « parlementaire » des indicateurs ou, à tout le moins, à servir de base à ceux-ci. Par ailleurs, comme cela a déjà été indiqué, les AAI et API pourraient être invitées à livrer les informations utiles sur leur propre production normative. Le Conseil d'Etat serait quant à lui en capacité de produire des statistiques sur l'augmentation du volume des textes à l'occasion de leur examen par ses formations administratives et de contribuer ainsi à l'effort collectif tout en donnant l'exemple.

L'actualisation des indicateurs ne devrait ensuite être envisagée qu'à un **rythme raisonnable**. Compte tenu de la charge de travail qu'elle représente et même si certains suivis sont réalisés sur des cadences plus rapides (suivis trimestriel de l'application des lois ou semestriel des transpositions de directives notamment), une mise à jour annuelle paraît suffisante, au moins dans un premier temps¹⁸.

Enfin, les enrichissements esquissés ne devraient le cas échéant être introduits que de manière **progressive**. Le tableau de bord qui vient d'être mis en ligne est déjà satisfaisant. Les compléments mentionnés dans la deuxième partie de cette étude pourraient être insérés de manière échelonnée en fonction de l'intérêt qu'on leur porte et des moyens susceptibles d'y être consacrés (en comptant notamment sur les automatismes et donc les gains de productivité éventuellement obtenus, à l'expérience, dans le calcul des indicateurs de base).

2.4.3. Un éventuel pré-calcul pour chaque texte au moment où il est pris

Les exercices statistiques resteront néanmoins nécessairement lourds tant qu'ils seront réalisés en masse en toute fin de période. Ce constat amène à s'interroger sur l'opportunité de diviser l'effort en **l'anticipant sur chaque texte** au moment où il est produit. Si les services porteurs de chaque vecteur consignaient les éléments nécessaires (taille du texte, influence sur le stock et l'instabilité, part de ses dispositions découlant de l'application d'une loi ou d'une directive...) pour qu'en fin d'année il n'y ait plus qu'à les agréger, le travail statistique s'en trouverait allégé et fiabilisé.

Cette méthode « au fil de l'eau » présenterait en outre l'avantage de mesurer la part de chaque vecteur dans l'inflation normative et de contribuer à la **responsabilisation** des acteurs au moment même où la norme est produite avec l'effet de dissuasion ou de modération que l'on peut en escompter (même si l'expérience des études d'impact montre que l'influence de ce type de dispositif sur la décision d'adopter ou non un texte normatif reste limitée).

Le **support** de ces travaux effectués sur chaque texte pourrait naturellement être trouvé dans la notice ou la fiche d'impact qui accompagne la plupart des textes de

¹⁸ L'année civile aurait vocation à servir de cadre de référence sauf pour l'année d'échéance de la législature afin que des statistiques puissent être confectionnées à l'échelle de celle-ci, notamment dans une perspective comparative des législatures successives.



forme réglementaire. Le vecteur s'impose avec moins d'évidence pour les textes législatifs (l'étude d'impact n'étant réalisée que sur les projets de lois sans être actualisée au delà de leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie). Un document *ad hoc* pourrait être envisagé et intégré par exemple au dossier SOLON du texte normatif. Sa publicité au moment de la publication du texte serait un gage de sérieux et, là encore, de responsabilisation de ses auteurs, à l'image des fiches et études d'impact.

L'engagement d'une réflexion prospective serait utile sur ces différentes questions en tenant compte néanmoins de la charge qui pèse déjà sur les administrations et de la difficulté qu'elles peuvent éprouver à y faire face.

2.5. Sur l'exploitation des indicateurs

2.5.1. L'analyse des résultats

Ces indicateurs ne sont que des thermomètres et ne préjugent pas du diagnostic qu'il y a lieu de porter sur l'ampleur réelle et les causes de l'inflation normative. Ce travail d'analyse peut et doit sans doute être laissé aux observateurs et aux chercheurs.

L'intérêt d'un commentaire officiel mériterait néanmoins d'être évalué. Il pourrait, par exemple, préciser ce que les statistiques lissent ou ne permettent pas de voir, comme le poids de certains textes d'ampleur exceptionnelle ou d'autres enseignements qui ne ressortiraient pas des agrégats eux-mêmes.

2.5.2. L'identification d'indicateurs clés

Le document présentant le tableau de bord est déjà très volumineux. Par ailleurs, toutes ses statistiques ne se valent pas. L'opportunité d'extraire un petit nombre d'indicateurs clés mériterait ainsi d'être examinée.

On pourrait ainsi réfléchir à mettre en exergue « *un taux d'inflation normative* » correspondant à l'accroissement du stock sur une année, distingué par type de norme (lois, ordonnances, décrets et arrêtés et pour les principaux codes) : cette mesure de l'évolution du stock, permettant de constater l'inflation normative « en net », c'est à dire déduction faite des abrogations, apparaît en effet comme l'indicateur le plus simple et le plus signifiant. On pourrait également envisager d'y ajouter un « *taux d'instabilité* » le moment venu.

De tels indicateurs pourraient devenir un jour des valeurs de référence pour suivre l'évolution de la « masse normative » comme le taux d'inflation régulièrement diffusé et commenté dans la presse permet de suivre celui de la masse monétaire.

Le Conseil d'Etat pourra contribuer, le cas échéant, aux réflexions engagées par le Gouvernement sur ces questions.



Annexes

1. Lettre de mission du groupe de travail du 20 novembre 2017
2. Composition du groupe de travail
3. Calendrier des travaux
4. Lettre du Premier ministre du 6 mars 2018
5. Indicateurs de suivi de l'activité normative mis en ligne sur Légifrance le 7 mars 2018
6. Lois et règlements en vigueur - Approche statistique, Secrétariat général du Gouvernement, janvier 2011
7. Rapport d'activité de la DILA pour 2016 (extraits)
8. Rapport annuel du Conseil d'Etat 2017 (extraits)
9. Part des dispositions législatives publiées au cours d'une année qui ont été préalablement examinées par le Conseil d'Etat - Section des finances - décembre 2017
10. Rapport annuel du Sénat 2017 (extraits)
11. Statistiques de l'activité parlementaire – Assemblée nationale - 2016-2018
12. Guide méthodologique pour calculer l'impact financier de la réglementation nouvelle SGG - CGEFI, août 2017
13. Lettre adressée aux autorités indépendantes le 27 mars 2018

