



Une culture de la norme en France

À propos de l'auteur



Raphaël Bertrand

Raphaël Bertrand est étudiant à la Sorbonne Université en master de philosophie, après avoir achevé un cursus en classe préparatoire littéraire. Il rédige aujourd'hui un mémoire sur le statut des contre-pouvoirs américains dans l'œuvre de Tocqueville. Il poursuit en parallèle un apprentissage approfondi des langues avec l'étude de l'anglais, de l'allemand et du russe.



À propos de l'Institut Sapiens

L'Institut Sapiens est un *think tank* (laboratoire d'idées) indépendant et non partisan réfléchissant aux nouvelles conditions d'une prospérité partagée à l'ère numérique. L'humanisme est sa valeur fondamentale. Son objectif est d'éclairer le débat économique et social français et européen.

Il fédère un large réseau d'experts issus de tous horizons, universitaires, avocats, chefs d'entreprise, entrepreneurs, hauts fonctionnaires, autour d'adhérents intéressés par les grands débats actuels. Sapiens s'attache à relayer les recherches académiques les plus en pointe.

Les travaux de Sapiens sont structurés autour de **onze observatoires thématiques** : développement durable ; agriculture ; IA et éthique ; science et société ; santé et innovation ; travail, formation et compétences ; politiques, territoire et cohésion sociale ; innovation économique et sociale ; droit social ; immobilier ; échanges internationaux.

Pour en savoir plus, visitez notre site internet : institutsapiens.fr



Le surplus de normes fait partie des rares sujets qui suscitent une critique unanime dans tous les partis politiques. Le « méga-décret » de simplification porté par le Premier ministre Sébastien Lecornu et les élections municipales de 2026 ont ainsi été l'occasion de mettre en lumière le poids important qu'exercent les normes juridiques dans l'exercice des fonctions du maire, contribuant même à freiner les initiatives des élus au moment où les attentes des citoyens tendent à s'élargir.

La nécessité d'une norme en général reste toutefois indiscutable. La norme est le premier instrument pratique qui constitue les politiques publiques ; elle fonde les principes de l'État de droit et offre une protection juridique aux citoyens dans un environnement qui se complexifie. Mais la croissance exponentielle du nombre de normes en réduit paradoxalement leur portée à mesure qu'elles deviennent moins compréhensibles, plus complexes voire parfois incohérentes. Les principes légitimes qui fondent les normes se fragilisent à mesure qu'elles se multiplient. De nombreux représentants politiques se sont donc attelés à endiguer ce phénomène d'inflation normative.

Ils se sont d'abord emparés de cette problématique qui avait été officiellement soulevée pour la première fois dans une étude complète du Conseil d'État en 1991 intitulée « De la sécurité juridique ». Cette analyse s'est approfondie avec l'étude de 2006 avant que le rapport de 2016 établisse pour la première fois la nécessité de simplifier dans son titre : « Simplification et qualité du droit ». Cette meilleure connaissance théorique du phénomène a ouvert la voie à un usage plus économe des normes dont on privilégie alors la qualité à la quantité.

En parallèle, le stock des circulaires dites « en vigueur » a diminué de 65 % à partir du 1er février 2018

Ainsi, le Premier ministre Édouard Philippe a signé la circulaire du 26 juillet 2017 qui institue la règle de « deux textes pour un » où l'instauration d'une nouvelle norme doit être compensée par la suppression ou la simplification de deux normes. En parallèle, le stock des circulaires dites « en vigueur » a diminué de 65 % à partir du 1^{er} février 2018 à la suite d'une instruction gouvernementale. Le pouvoir législatif s'est aussi

impliqué dans ce travail lorsque le Sénat a créé en janvier 2018 une mission de simplification législative dite mission « BALAI » qui a provoqué l'adoption de deux lois « BALAI » visant à abroger les lois obsolètes.¹

Mais ces récentes tentatives de simplification, parfois fructueuses, ne parviennent pas à inverser la forte tendance inflationniste normative des dernières années.

Les racines du problème semblent bien plus profondes. En effet, 1046 lois ont été promulguées entre 2004 et 2024, soit une moyenne d'un peu plus de

1046 lois ont été promulguées entre 2004 et 2024, soit une moyenne d'un peu plus de 50 lois par an.

¹ « La simplification administrative », un colloque organisé par la section du rapport et des études du Conseil d'État et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEM), le 14 octobre 2022, p. 14.

Le nombre d'articles législatifs est ainsi passé de 56 315 en 2004 à 96 361 en 2025, ce qui représente une hausse de plus de 71 %

50 lois par an. En tout, le nombre d'articles législatifs est ainsi passé de 56 315 en 2004 à 96 361 en 2025, ce qui représente une hausse de plus de 71 %, malgré une certaine stabilisation entre 2024 et 2025. L'évolution est encore plus marquée pour les codes juridiques. Le Code de la santé publique qui comptait 6 500 articles en 2004 en comporte aujourd'hui près de 13 600. Sur la même période, le nombre d'articles du Code de l'environnement a été multiplié par 3, passant de 2068 articles à 7062 et le Code du commerce comporte aujourd'hui 7274 articles contre seulement 1970 en 2004.²

La tendance inflationniste de l'instruction des normes écrase largement les tentatives de simplification.

Une production partagée des normes

Il est vrai que l'État, aidé par son organisation administrative extrêmement structurée, reste le premier producteur de normes.

Cependant, la norme s'offre avant tout comme un outil de protection juridique utile pour les citoyens qui peuvent s'en saisir pour garantir leurs intérêts ou égaliser les conditions de traitement dans un marché compétitif. La norme forme un véritable bouclier juridique sous lequel tous les acteurs économiques veulent se protéger, élargissant le public qui souhaite mobiliser cet outil bien au-delà des simples protagonistes de l'administration centrale. L'inflation normative ne suit alors pas vraiment un flux unilatéral mais tend à s'autoalimenter, à suivre un processus circulaire où chaque protagoniste veut constamment amender, rectifier, rajouter des articles aux normes déposées.

Ainsi, les débats parlementaires au sein d'une Assemblée nationale bigarrée deviennent des sources importantes d'amendements et de lois, nourrissant l'inflation normative dont certains membres restaient pourtant les plus grands pourfendeurs.

À titre d'exemple, on observe que l'augmentation du nombre d'articles entre le dépôt du projet de loi au parlement et sa promulgation a plus que doublé. Le taux de progression est passé de 78% en 2002 à 162% en 2022. Même si cette tendance connaît une légère inflexion, l'écart reste considérable : en 2024, 261 articles étaient déposés mais 515 ont été promulgués³

De nombreux députés porte-voix des critiques contre le poids excessif des normes participent eux-mêmes à leur prolifération, signe révélateur d'une incertitude politique bien plus profonde, ancrée dans une culture de la norme propre à la société française.

2 Indicateurs de suivi de l'activité administrative, édition 2025, Secrétariat général du gouvernement.

3 Les résultats des statistiques de la norme et de l'inflation normative prononcés par la Première ministre Elisabeth Borne au Conseil des ministres du 21 juillet 2023.

Car, en dehors du champ politique, les acteurs économiques eux-mêmes prennent part à cette augmentation croissante des normes. Le haut fonctionnaire d'État Jean-Denis Combrexelle, dans son ouvrage *Les normes à l'assaut de la démocratie*, décrit à travers les nombreuses négociations qu'il a connues, la façon dont les entreprises cherchaient de manière récurrente à garantir leurs intérêts juridiques et économiques sous les prescriptions de la norme en souhaitant apporter des précisions sur l'application des textes de loi, ce qui participait ainsi pleinement à leur rallongement et à leur complexification.

Jouissant des frontières précises prescrites par la norme, les entreprises veulent se prémunir contre tout risque ou plainte susceptibles d'apparaître dans l'obscurité de la loi ; ce qui laisserait l'issue du débat juridique à la merci d'une interprétation particulière du juge. Si l'État conserve un rôle prééminent dans la production de normes, cette responsabilité se révèle être davantage diffuse, partagée par différents acteurs qui souhaitent conserver cette protection juridique.

D'une vision binaire opposant l'administration centrale et la société civile, on en vient à élargir la perspective pour saisir de multiples sources convergentes de normes qui inondent le paysage. On remarque que les différents acteurs économiques et politiques concernés tissent des liens de dépendance avec des normes qu'ils finissent par dénoncer. Ils sont portés par un attachement profond à l'idée d'une législation protectrice mais dont le poids grandissant devient aujourd'hui difficilement supportable. L'incertitude politique entourant cet outil fondamental nous invite donc à interroger les ressorts profonds de son usage. Comment peut-on penser ce rapport ambivalent qu'entretiennent les citoyens avec la norme, mêlant dépendance et rejet, attachement et répulsion ?

Une ardeur codificatrice

L'emploi du terme de « norme » au sens juridique a été popularisé au début du XX^e siècle par le juriste autrichien Hans Kelsen. Il définit la norme comme : « La signification d'un acte par lequel une conduite est prescrite, ou permise et en particulier habilitée ». ⁴ Ce mot recouvre ainsi l'ensemble des énoncés juridiques prescriptifs allant d'un article de codes juridiques jusqu'aux grands principes de la Constitution.

Mais au cours de sa réflexion, Kelsen rajoute un élément crucial dans sa définition, en mentionnant qu'une norme est la « signification d'un **acte de volonté** », « dont la signification est qu'une autre personne doit se comporter d'une manière déterminée ». ⁵ La norme ne se réfère donc pas d'abord à l'acte même mais à une intention, à l'expression d'une volonté qui vise à conformer un autre tel qu'il « doit être ».

4 H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, 2e éd, Dalloz, Paris, coll. Philosophie du droit, 1962, p. 7.

5 H. KELSEN, *Théorie générale des normes*, PUF, Paris, coll. Léviathan, 1996, p. 2.

Elle se définit principalement à partir du contenu subjectif des actes judiciaires. Alors que la loi ou les décrets renvoient à des actes juridiques existants, la notion de norme cherche à restituer avant tout l'intention première du texte normatif et reflète la volonté profonde qui sous-tend l'instauration de cette législation.

Par conséquent, cette inflation normative est loin d'être un signe anodin, elle reflète une préoccupation légiférante bien plus profonde, et procède d'une véritable volonté de réglementer les moindres détails pour conformer le pays tel qu'il « doit être ».

Dans son ouvrage intitulé *Le modèle politique français* Pierre Rosanvallon voit dans le « légicentrisme » qui caractérise l'organisation politique en France, un héritage de la Révolution française dont les grandes figures vouaient un véritable « culte de la loi ».

En effet, la loi répondait aux profondes aspirations des révolutionnaires d'établir l'unité politique et administrative sur l'ensemble du pays et d'absorber les particularités juridiques des régions sous un même corps. Elle recouvrait une volonté de généraliser les principes de la révolution sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, à partir de 1791, les monnaies portaient l'inscription « Règne de la loi », de nombreuses sociétés « amis de la loi » apparaissent dans le Paris révolutionnaire et une « fête de la loi » est même créée au printemps 1792.⁶ Les députés glorifient avec emphase la puissance générale de la loi à l'image de Maximin Isnard, président de la Convention nationale, qui déclare ainsi : « Mon Dieu, c'est la loi ; je n'en ai pas d'autre »⁷ ou comme l'illustre encore le député Saint-Just : « Hors des lois, tout est stérile et mort. »⁸

La loi est intrinsèquement vertueuse car elle reste, en soi, générale mais aussi rationnelle. Toute la philosophie qui sous-tend la législation française repose sur une certaine conception procédurale rationaliste où « la généralité formelle de la loi doit ainsi s'ancrer dans la généralité substantielle de la raison ».⁹

La loi reflète ainsi un état d'esprit rationaliste qui pose cette dernière comme l'œuvre ultime de la raison, possédant des vertus qui lui sont propres. Portée par cette rationalité intrinsèque, la loi se doit d'encadrer, légiférer, absorber toutes les particularités et resserre donc la capacité des acteurs juridiques et politiques à l'interpréter. La loi n'est plus perçue comme un moyen particulier d'appliquer une politique mais comme une fin en soi, absolue et totalisante qui constitue par elle-même une nouvelle réalité du monde. L'envers de ce culte, c'est la nécessité de restreindre la moindre interprétation, d'éviter les moindres ambiguïtés qui peuvent émerger. Dans son *Dictionnaire philosophique*, Voltaire note ainsi : « Que toute loi soit claire,

6 P. ROSANVALLON, *Le modèle politique français*, Éditions du Seuil, Paris, 2004, p. 83.

7 Discours du 14 novembre 1791, *Moniteur*, t. X, p. 375.

8 Discours du 24 avril 1793, in Saint-Just, *Œuvres complètes*, op. cit., p. 416.

9 Rosanvallon, *Le modèle politique français*, p. 86.

uniforme et précise : l'interpréter, c'est presque toujours la corrompre ». ¹⁰ Cette vision totale de la loi se retrouve encore aujourd'hui dans la gestion des politiques publiques portées par des textes normatifs dont le contenu est extraordinairement riche, complexe et détaillé.

Contrairement à la France, d'autres pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les Pays-Bas laissent aux juges une certaine latitude dans l'interprétation de la loi et développent ainsi leur droit sur une jurisprudence importante. En France cependant, la juridiction s'applique en se référant davantage au contenu prescriptif de la loi et non à d'éventuelles interprétations que l'on peut en tirer. Dès lors, en ne daignant pas accorder aux acteurs économiques la capacité de négocier ou aux juges la capacité d'exercer un jugement particulier, la loi se doit d'être absolument complète, absolue et univoque. La croissance normative devient inéluctable lorsque l'on considère que la puissance de la loi doit « absorber la pluralité des possibles, l'infini des particularités ». ¹¹

Dans son témoignage devant le Conseil d'État, le juriste hollandais Willem Konijnenbelt, professeur émérite de droit à l'université d'Amsterdam et expert du droit constitutionnel français, restait ébahi devant le niveau de détails de la législation française, rapportant ainsi que « les Français ont l'enthousiasme, ainsi que le goût et la passion du détail. De sorte que, pour eux, les textes normatifs doivent prendre en compte tous les cas de figure. »

Il rajoute encore : « toutes les catégories de phénomènes semblent avoir droit à leur propre réglementation, ce que tendent à prouver, par exemple, les différents types de décrets, de sociétés commerciales et de groupements d'intérêt économique (code du commerce, livre II) ou les référés administratifs (code de justice administrative, livre V). Au final, tout cela crée une immense complexité. » ¹²

Cette précision des détails portée par l'intime conviction que la loi peut prévenir toutes les possibilités, se retrouve encore dans les codes juridiques dont l'importance est telle qu'ils deviennent illisibles et inadéquats pour résoudre les litiges. Un cas d'école évoqué dans un rapport du Conseil d'État est celui du livre VI du Code de commerce portant sur la liquidation des entreprises, qui comporte plus de 600 articles, allant des articles L.61 0-1 à L.696-1. ¹³ Cette extrême attention se révèle être un frein pour les employeurs en particulier dans une période marquée par un nombre croissant de défaillances d'entreprises.

10 Article « Loi ».

11 P. Rosanvallon, *Le modèle politique français*, dans le chapitre « La loi totale », p.97.

12 La simplification administrative, colloque du 14 octobre 2022, p. 39.

13 « Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ? », Les entretiens du Conseil d'État - Intérieur le 8 octobre 2024, p. 57.

L'accumulation de normes procède d'une vision idéale des effets vertueux de la loi dont l'origine remonte notamment à la Révolution française, portée par des acteurs qui proclamaient fièrement un « culte de la loi ». Aujourd'hui, la multiplicité des acteurs impliqués dans la conception des normes nous interdit d'appliquer une solution simpliste mais nous invite plutôt à prendre en considération les habitudes profondément ancrées dans notre culture politique.

Toute politique de simplification devrait donc intégrer cette fine connaissance de la culture de la norme pour qu'elle puisse s'inscrire dans le temps.

