La machine à produire de la norme ne s’arrête jamais

TRIBUNE. Le stock normatif français continue de s’alourdir en 2025, atteignant 48,6 millions de mots. Un phénomène d’autant plus préoccupant que les propositions de loi, désormais majoritaires, échappent aux garde-fous habituels.

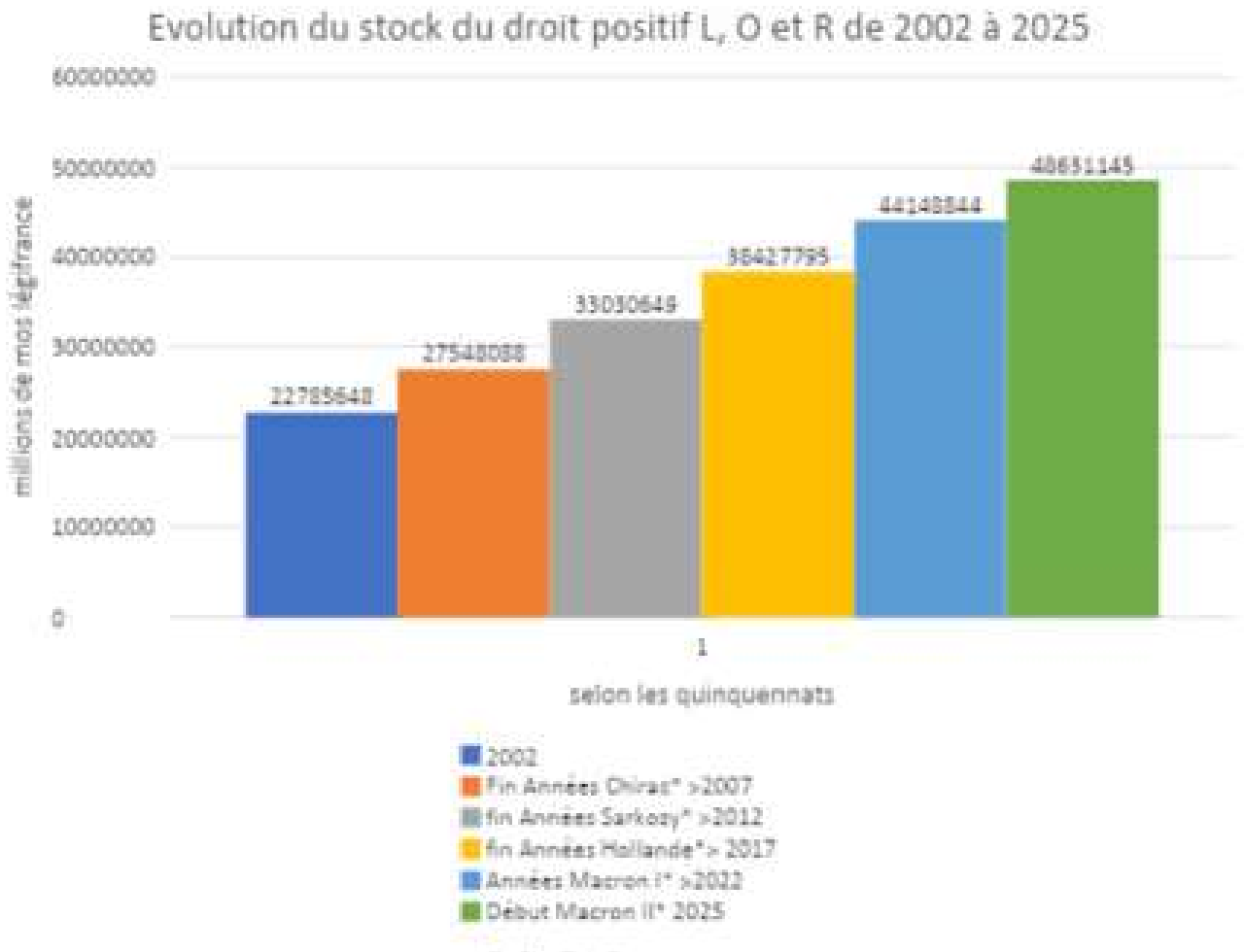
PAR CHRISTOPHE EOCHE-DUVAL*

Publié le 27/01/2026 à 06h00

Sébastien Lecornu à l'Assemblée nationale le 23 janvier 2026. © STEPHANE DE SAKUTIN / AFP

Les années se suivent et… se ressemblent. C'est clairement le cas en matière de production de normes, de 2024 à 2025, comme pour les années d'avant. Déjà en 1995 Jacques Chirac s'exclamait : « *Trop de loi tue la loi.* ». Mais Emmanuel Macron lui a fait écho, en 2017 : « *Cette maladie législative, nous la connaissons.* »

Qu'est-ce qui a changé ? 2025 aura d'abord été marquée par l'instabilité gouvernementale (François Bayrou à Matignon jusqu'au 9 septembre, Sébastien Lecornu, s'y reprenant à deux fois pour former son équipe) sur fond de « chambre introuvable » post-dissolution. Ces facteurs auront-ils influencé la production des normes ? La réponse est plus contrastée.



En bilan volumétrique global, 2025 se termine avec 48,6 millions de mots, répartis entre 77 codes et 120 539 textes non codifiés. Les codes, plus visuels pour nos concitoyens, en représentent 22,5 millions de mots. Les « mots » (c'est-à-dire des textes, décomptés) sont l'unité de mesure scientifique qui s'impose désormais comme la seule fiable.

LA NEWSLETTER DÉBATS ET OPINIONS

Recevez notre sélection d'articles tirée de notre rubrique Débats, pour comprendre les vrais enjeux du monde d'aujourd'hui et de notre société

Votre adresse email

red@atlantico.fr

S'inscrire

En vous inscrivant, vous acceptez les conditions générales d'utilisation et notre politique de confidentialité.

Un baromètre mensuel de la norme

Ce bilan 2025 résulte de nos travaux de chercheur. Il est pourtant anormal, au temps de l'informatisation du Journal officiel, que Matignon ne soit en mesure de livrer lui-même ce bilan, au lieu d'attendre le cours du mois mai pour que, discrètement, le site legifrance.fr le publie. Pourquoi ce retard ? Voudrait-on qu'on l'oublie ? Le bilan du poids des normes serait-il moins important à publier que ne l'est le bilan de la dette, connue au jour le jour ? Je revendique que le Parlement assume enfin cette obligation de transparence que facilite l'IA, en publiant un « baromètre mensuel de la norme ». De toutes les normes d'ailleurs. La nature ayant horreur du vide, c'est une initiative civique, en 2024, qui la comble avec la publication du remarquable site vigienormes.fr.

À LIRE AUSSI

Inflation normative : un site traque désormais l'explosion des lois en France

En analyse macro, l'augmentation de + 2 à + 2,2 % semblera minime (+ 2,33 % l'an dernier) mais relevons immédiatement qu'elle n'est pas négative ! Et encore, ce bilan 2025 n'engrange pas la loi de finances, qui n'a pu être adoptée, dévoreuse de normes. On aurait pu s'attendre à ce que les désordres institutionnels enrayent la « planche à normes ».

En réalité, la technocratie juridique continue à la faire tourner. D'autant plus à bas bruit que, si le gouvernement Bayrou avait bien un ministre (13e rang protocolaire) dédié à la « simplification », aucun n'est titulaire du poste dans celui de son successeur, Sébastien Lecornu. J'ai eu l'occasion de souligner que le discours de politique générale de l'actuel Premier ministre était, depuis et par rapport à celui de Gabriel Attal, le plus sobre sur l'impérieux devoir de simplification, ou sur la critique de la folie normative.

Au congrès des maires, le 20 novembre, Sébastien Lecornu en a promis un peu plus qu'au perchoir… Pas de consigne, donc la planche à normes a tourné, certes à plus petite vitesse, mais la marche arrière des rotatives du Journal officiel n'a pas été actionnée. Si baisse il y a, elle est donc subie et non voulue. Selon le compteur, débutant avec le septennat Chirac jusqu'à 2025 (milieu du second quinquennat Macron), la France reste championne des normes, avec une croissance de + 114 % en un quart de siècle.

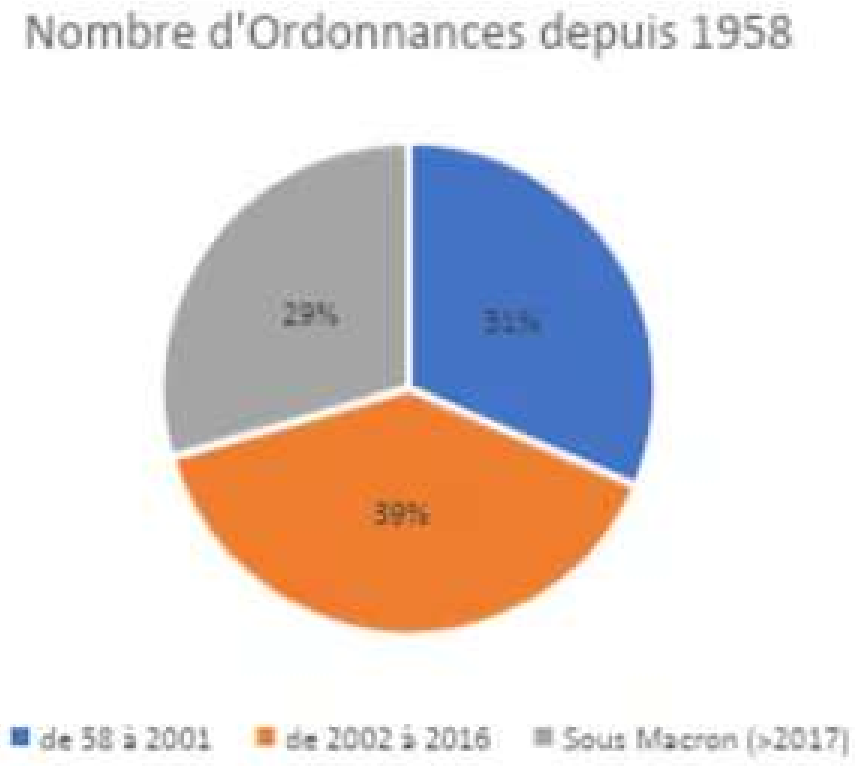
Record historique de 7 lois sur 10 d'origine parlementaire

Je prédis qu'en mai 2027, lors de la passation entre le président sortant et le nouveau locataire de l'Élysée, il lui léguera un stock du droit national étatique pesant environ 69 millions de mots (au rythme actuel et sans choc de simplification d'ici-là). La France est lestée de normes.

En analyse micro, des changements notables se dessinent dans cette nouvelle couche de normes en 2025, voire s'accentuent depuis un mouvement commencé en 2022, singulièrement après la dissolution. Deux faits marquent un tournant, sans faire réagir les observateurs politiques, constitutionnalistes et donc sans alerter les citoyens comme il se devrait :

- D'abord, l'effondrement spectaculaire du recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Cet outil qui permet au gouvernement (à ses administrations), sur habilitation du Parlement, de prendre des lois à sa place. Contrairement à l'idée reçue d'un abus gaullien des ordonnances,

cette planche à normes a été utilisée à plein à partir de 2002, singulièrement sous les quinquennats d'Emmanuel Macron. À lui seul, il en a consommé 29 % par rapport à toutes les ordonnances publiées depuis 1958 (43 % des ordonnances depuis 2002) !



Ce qui a favorisé cet abus de droit constitutionnel résidait dans l'existence de majorité législative (l'Assemblée nationale ayant le dernier mot) relativement servile, prête à se faire violence de n'importe quelle demande d'habilitation. À partir de 2022, sa majorité relative se cabrant, puis à partir de 2024 sa majorité étant presque introuvable, le gouvernement a discrètement renoncé à solliciter autant de demandes qu'auparavant de légiférer par voie d'ordonnance, de peur d'être retoqué. Résultat : chute vertigineuse du recours aux ordonnances de – 71 % depuis 2022. Les défenseurs d'une certaine idée de la séparation des pouvoirs, dont je m'honore, ne s'en plaindront pas, de même que les contempteurs du technocratisme, dont les ordonnances sont le produit chimiquement pur.

À LIRE AUSSI

La simplification : 50 ans de casse-tête pour les gouvernements

- Ensuite, l'inversion spectaculaire de la part des « propositions de lois » (PPL) par rapport aux « projets de lois » (PL) au sein du total des lois adoptées. Les

citoyens connaissent mal cette subtilité et ses effets. La loi d'origine gouvernementale (dite PL), depuis la réforme de 1958, est la reine de la production normative reine. Elle jouissait – jusqu'en 2008 (qui a introduit les « niches parlementaires » au bénéfice des groupes) – du monopole des séances, d'un avis juridique préalable du Conseil d'État et, depuis 2009, d'une étude d'impact préalable, sans compter de multiples consultations obligatoires préalables de la société civile. En moyenne, les PL représentaient 70 % des lois entre 2002 à 2016. En période de « majorité godillot », le gouvernement propose et le Parlement adopte ce qui lui est préparé. En période de « majorité rebelle », le gouvernement avance avec prudence pour ne présenter que des lois dont il est sûr d'avoir une majorité. Il freine donc ses PL.

Or le moteur de la V^{e} République a été fabriqué pour ces lois d'origine gouvernementale. Les garde-fous précités, tendant à la moins mauvaise construction de la norme d'origine PL, pour insuffisants qu'ils sont, ont le mérite d'exister. À l'inverse, la nature ayant horreur du vide, et la réforme de 2028 ayant donné de l'air aux groupes parlementaires avec leurs « niches » d'ordre du jour, les PPL ont fleuri et obtiennent davantage de chance d'être adoptées. Les PPL représentent à présent 53 % des lois entre 2017 et 2025.

Elles viennent d'atteindre le record, historique sous la V^e^ République, de 79 % les lois en 2025 !

Pas d'évaluation des normes, pas de normes

Les tenants des droits du Parlement, en un mot, du retour au parlementarisme, ne tarissent pas d'éloges sur cette (re)prise en mains des lois par… le Parlement. Sauf que je suis de ceux qui s'en alarment à un autre titre : la qualité et le réalisme de normes issues de PPL. Leurs défauts sont sérieux : des PPL non évaluées *ex ante*, de qualité légistiquement médiocre, venant alourdir la contrainte normative, plus que créer des « droits nouveaux », et des normes qui secréteront bientôt du contentieux d'application lié à leurs malfaçons.

Pourquoi cette critique ? Parce que le moteur de la V^e^ n'ayant pas été usiné pour cet « ovni législatif » (ou à dose très homéopathique) : les PPL sont dispensées d'avis du Conseil d'État et, surtout, de la moindre obligation d'étude d'impact préalable. Études pouvant (espérons-le) conduire à renoncer au projet, ou à rectifier ses postures normatives purement idéologiques. Si on veut poursuivre dans la voie du parlementarisme, et que celle-ci ne dérive pas en abus normatif, d'urgence il faut imposer à toutes PPL inscrites à un ordre du jour un avis du Conseil d'État et une étude sérieuse des impacts prévisibles, notamment en coûts administratifs, complexité pour les administrés et charges imputables aux entreprises.

Études d'impact dont il est temps que la France se dote d'un organisme indépendant chargé d'évaluer sérieusement les projets de normes, comme de réévaluer celles en vigueur à cinq ans d'application. Après avoir cru naïvement que le Parlement français se doterait de moyens, tel un « office parlementaire de la norme », j'en viens à espérer d'importer en France le modèle allemand, et son agence *Normenkontrollrat* (NKR) – le Conseil national de contrôle des normes allemand.

Sur le plan normatif, 2025 s'achève de matière mitigée. S'il fallait en donner une dernière illustration, le projet de loi de « simplification de la vie économique », sur lequel le gouvernement Attal a engagé la procédure accélérée le 24 avril… 2024 (urgence réitérée par ses trois successeurs), n'est toujours pas adopté. C'est tout dire de l'urgence mise à… simplifier. Pourtant, Laurent Marcangeli, éphémère ministre chargé de la Simplification, n'aura pas

ménagé l'art des formules dont le Palais-Bourbon a le secret, avec son exclamation, le 9 avril : « *Il y a des femmes et des hommes dans ce pays qui en ont marre de ces normes qui les étouffent.* » Si c'est lui qui le dit.

*Christophe Eoche-Duval est spécialiste des normes, auteur d'un essai « *L'inflation normative* » (2024, PLON).

SUR LE MÊME SUJET

Inflation normative : « Cette pause politique est salutaire »

Interdiction des réseaux sociaux aux moins de 15 ans : l'histoire du bras de fer entre Gabriel Attal et Emmanuel Macron

Faut-il une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre ?

Contenus sponsorisés

Alfa Romeo Junior Ibrida ou Elettrica

Contenu sponsorisé*Alfa Romeo Junior* Découvrez

Combien coûte un monte-escalier ?

Contenu sponsorisé*Portail de Comparaison* En savoir plus

Voyager plus en 2026?

Contenu sponsorisé*Vueling Airlines* Réservez

Nouvelle DS N°8

Contenu sponsorisé*DS Automobiles* En savoir plus

"Mettre au sol les F-35" : Donald Trump veut immobiliser les F-35 européens

Contenu sponsorisé*Capital*

F-35 européens : Trump appelle à les mettre au sol

Contenu sponsorisé*Capital*

Ce jeu te captivera toute la nuit. Aucun téléchargement requis

Contenu sponsorisé*Forge Of Empires*

Ce jeu te captivera tout au long de l'hiver. Aucun téléchargement requis

Contenu sponsorisé*Forge Of Empires*

Cette hormone « masculine » qui améliore le désir et les orgasmes chez certaines femmes

Sophia Aram – La braguette et le turban

Découvrez le Nissan Qashqai Nouveau e-POWER

Contenu sponsorisé*Nissan Qashqai Nouveau e-POWER*

Voir les offres

Esclavage dans le monde musulman : l'histoire méconnue de millions d'esclaves à travers les siècles

Contenu sponsorisé*GEO*

L'histoire méconnue de millions d'esclaves musulmans

Contenu sponsorisé*Geo*

Tirage ce Mardi ! 109 millions d'euros* à remporter* !

Contenu sponsorisé*FDJ*

Écrire un commentaire (2 000 caractères maximum)

0 / 2000

M'alerter lors de la publication de ma réaction

Voir les conditions d'utilisation

Lire la charte de modération

Publier mon commentaire

Commentaires (21)

le couperet 27/01/2026 • 14h12
Nos indispensables politicards : La caste qui coule consciencieusement le pays France depuis mitterand mai 81 . A quand ... Lire plus

Signaler

---

yuka77 27/01/2026 • 11h52
Voici l'etat des lieux legislatifs en France : Lois : 11.500 lois avec 320.000 articles de loi creees par le pouvoir leg... Lire plus

Signaler

Poluc75 27/01/2026 • 10h36
l’auteur ne donne aucun exemple de nouvelles normes obligatoires en 2025 pour illustrer son propos. Donc on comprend pas... Lire plus

Signaler

Voir les commentaires suivants

Gabriel Attal a trouvé un nouveau nom pour renommer Renaissance et ça ne plaît pas à tout le monde

Bardella, Attal, Zemmour... Les vérités d’Alain Duhamel sur les nouveaux visages de la politique

L'arnaque du solaire : 90% des Français l'ignore, et vous ?
Contenu sponsorisé*France Éco Infos*

Seychelles : joyau insulaire à l'abri des regards
Contenu sponsorisé*Club Med*

Adriana Karembeu très déçue par les Français, elle s'exprime cash : "vous vous croyez
Contenu sponsorisé*TDN*

Partez pour Perth

Contenu sponsorisé*Malaysia Airlines*

Réservez

1 inscription et 5€ joués = 10€ offerts**

Contenu sponsorisé*FDJ*

Jouer

Offre Électricité TotalEnergies

Contenu sponsorisé*TotalEnergies*

Devis en ligne

« Nous avons été trompés » : le Parlement européen règle ses comptes avec le RN au procès des assistants parlementaires

Nicolas Conquer, le parcours intrigant du trumpiste made in France

Senior : classement des meilleures mutuelles 2025 (dès 11,19€/mois)

Contenu sponsorisé*Meilleurtaux*

TOYOTA YARIS HYBRIDE

Contenu sponsorisé*Toyota*

J'essaye

Acouphènes? Faites ceci tout de suite, et ils disparaîtront !

Contenu sponsorisé*Audition Magazine*

Partez pour Hô Chi Minh-Ville

Contenu sponsorisé*Malaysia Airlines*

Réservez

« Il est en train de détruire notre pays » : Billie Eilish, symbole de la lutte anti-Trump

Kamel Daoud – Pourquoi la gauche française s'est-elle éprise des Frères musulmans ?

Découvrez le MINI COUNTRYMAN.

Contenu sponsorisé*MINI*

En savoir plus

La valeur de votre maison s'affiche instantanément ! (Consultez le résultat)

Contenu sponsorisé*TopicWhich*

TOYOTA YARIS CROSS HYBRIDE

Contenu sponsorisé *Toyota*

J’essaye

Électricité à prix réduit pendant 1 an

Contenu sponsorisé *TotalEnergies*

Devis en ligne

Affaire Morandini : après Sonia Mabrouk et Pascal Praud, Laurence Ferrari sort du silence

Affaire Morandini : Pascal Praud soutient Sonia Mabrouk et révèle le malaise à CNews

La fin du pétrole Russe?

Contenu sponsorisé *Euranet Plus*

Lire la suite

Découvrez la Nouvelle Nissan MICRA

Contenu sponsorisé *Nouvelle Nissan MICRA*

Les téléspectateurs français ont été choqués par ce qu'ils ont vu!

Contenu sponsorisé *succhriand*

Paris: Cette aide auditive fait fureur auprès des seniors

Contenu sponsorisé *Bonne audition*

« Comment nous avons fait reculer Trump » : entretien exclusif avec le vice-ministre de l’Économie mexicain

L’Occident n’a pas le monopole du racisme : la preuve par la CAN

Qui est la princesse Maria Carolina de Bourbon des Deux-Siciles ?

Contenu sponsorisé *Madame Figaro*

Le détecteur de radars qui inquiète les autorités, on vous explique !

Contenu sponsorisé *Actualité Auto*

CONTENUS SPONSORISÉS PAR TABOOLA

L’aide auditive la plus vendue sur Amazon est de retour en Promotion
Audition Magazine

BMW Série 1
À 290 €/mois, prenez place à bord de la BMW Série 1. LLD 39 mois. Détails sur BMW.fr
BMW
Réservez

À DÉCOUVRIR SUR LE POINT

« Consternation et dégoût » : Françoise Laborde s’en prend au mari de Catherine, sa sœur défunte
La journaliste accuse Thomas Stern « d’exploiter », dans un livre, la mort de sa sœur Catherine

« Un acte d’amour » : Véronika Loubry a épousé son mari deux jours avant sa mort
Gérard Kadoche est décédé d’un cancer du pancréas le 11 décembre dernier à l’âge de 61 ans. Karine Le Marchand a joué un rôle crucial dans le mariage de l’influenceuse et du producteur.

Consultez toute l'actualité en France et dans le monde sur *Le Point*, suivez les informations en temps réel et accédez à nos analyses, débats et dossiers.

LES UNIVERS

Le Point Montres

Le Point Vin

Le Point Auto

Le Point Pop

Le Point Afrique

Eurêka

LIRE LE POINT

S'abonner
L'édition de la semaine
La boutique
Le Point Android
Le Point iOS

SERVICES

L'info en continu
Les newsletters
Publicité
Le Point certifié ACPM
Événements

LIENS UTILES

Nous contacter
Nos journalistes
Archives
FAQ
Plan du site
Syndication

SUIVEZ-NOUS