

DOSSIER LÉGISLATIF COMMUN

relatif à la transparence des engagements programmatiques et à l'information éclairée des électeurs

Proposition de loi organique et proposition de loi ordinaire accompagnées d'une étude d'impact volontaire renforcée

Élément	Contenu
Nature du document	Version 1 – Document de travail avant dépôt parlementaire
Chemin retenu	Initiative parlementaire : proposition de loi organique et proposition de loi ordinaire
Objet principal	Créer un cadre commun, neutre et non sanctionnateur de présentation des principaux engagements programmatiques
Finalité	Améliorer l'information des électeurs, la comparabilité des engagements et la qualité du débat démocratique
Place dans le pack	Premier levier démocratique d'une trajectoire plus large d'amélioration continue de la valeur publique, articulant note flash budgétaire, missions d'information, expérimentations du Produit Légal Net et transparence des engagements programmatiques.
Garanties	Absence de validation administrative, absence de contrôle de fond, absence d'effet sur les candidatures, publication égale
Auteur du dossier préparatoire	Nicolas Gros de Seta – Consultant en gouvernance systémique / Concepteur du parcours LUMEN – Président / Co-fondateur de la Citizen Conference Of Parties
Date	Juillet 2026

Avertissement de méthode

Ce document est une version de travail. Il ne constitue pas un avis juridique définitif, ni un texte prêt au dépôt sans relecture par les services parlementaires compétents. Il vise à fournir une base complète, structurée et vérifiable pour un porteur parlementaire, en distinguant les dispositions relevant de la loi organique, de la loi ordinaire, du décret en Conseil d'État et des instruments non contraignants.

Ce dossier législatif ne constitue pas l'aboutissement de la démarche générale. Il en constitue un premier levier démocratique : organiser une meilleure lisibilité des engagements soumis aux électeurs, avant d'étendre progressivement la méthode à l'évaluation de l'action publique, des politiques publiques, des dépenses, des recettes, des conditions d'effectivité de l'État de droit et de la valeur publique nette produite.

Table des matières

Table des matières	2
1. Dossier commun de présentation et de justification	7
1.1 Objet du dossier législatif commun	7
1.2 Résumé décisionnel	7
1.3 Documents sources et fonction dans le dossier	8
1.4 Finalité démocratique du dispositif	8
1.5 Principes directeurs	9
1.6 Définitions de travail	9
1.7 Point de vigilance majeur : recevabilité financière des propositions de loi	10
1 bis. Inscription du dossier législatif dans le pack parlementaire général	10
2. Étude d'impact volontaire renforcée	11
2.1 Statut et méthode de l'étude d'impact volontaire	11
2.2 Résumé de l'étude d'impact	11
2.3 État des lieux	12
2.3.1 Hétérogénéité des formats programmatiques	12
2.3.2 Difficulté d'accès à une information comparable	12
2.3.3 Insuffisance de traçabilité des engagements	12
2.3.4 Enjeu d'accessibilité démocratique	13
2.4 Nécessité de légiférer	13
2.5 Objectifs poursuivis	13
2.6 Options envisagées et comparaison	14
2.7 Option retenue : cadre commun, publication ouverte, contrôle formel uniquement	14
2.8 Cinq indicateurs d'impact proposés	15
2.9 Analyse des impacts démocratiques	15
2.10 Analyse des impacts constitutionnels	16
2.11 Analyse des impacts administratifs	16
2.12 Analyse financière et article 40	16
2.13 Impacts sur les candidats	17
2.14 Impacts sur les citoyens, médias, chercheurs et associations	17
2.15 Analyse Produit Légal Net du dispositif	18
2.16 Analyse de valeur publique nette	18
2.17 Risques de mauvaise interprétation	19
2.18 Consultations à mener	19
2.19 Analyse article par article — synthèse	19
3. Proposition de loi organique	21
3.1 Titre proposé	21
3.2 Exposé des motifs — proposition de loi organique	21
3.3 Dispositif proposé — proposition de loi organique	21
3.3.1 Article 1er	21
3.3.2 Article 2	22
3.3.3 Article 3	23
3.3.4 Article 4	23
3.4 Analyse article par article — proposition de loi organique	23

4. Proposition de loi ordinaire	24
4.1 Titre proposé	24
4.2 Exposé des motifs — proposition de loi ordinaire	24
4.3 Dispositif proposé — proposition de loi ordinaire	24
4.3.1 Article 1er	24
4.3.2 Article 2	25
4.3.3 Article 3	25
4.3.4 Article 4	25
4.3.5 Article 5	26
4.3.6 Article 6	26
4.3.7 Article 7	26
4.3.8 Article 8	26
4.3.9 Article 9	27
4.3.10 Article 10	27
4.4 Analyse article par article — proposition de loi ordinaire	27
5. Textes d'application et outils opérationnels	28
5.1 Projet de décret en Conseil d'État — version de travail	28
5.1.1 Article 1er — Autorité compétente	28
5.1.2 Article 2 — Modèle commun	28
5.1.3 Article 3 — Calendrier de transmission	28
5.1.4 Article 4 — Modalités de dépôt	28
5.1.5 Article 5 — Contrôle formel	28
5.1.6 Article 6 — Absence d'appréciation de fond	28
5.1.7 Article 7 — Publication	28
5.1.8 Article 8 — Mentions obligatoires	28
5.1.9 Article 9 — Accessibilité	29
5.1.10 Article 10 — Formats ouverts	29
5.1.11 Article 11 — Versionnage	29
5.1.12 Article 12 — Archivage	29
5.1.13 Article 13 — Dossiers non transmis	29
5.1.14 Article 14 — Dossiers incomplets	29
5.1.15 Article 15 — Guide d'appropriation	29
5.1.16 Article 16 — Assistance technique	29
5.1.17 Article 17 — Protection des données	29
5.1.18 Article 18 — Dispositions transitoires	29
5.1.19 Article 19 — Évaluation	29
5.1.20 Article 20 — Entrée en vigueur	29
5.2 Modèle commun de dossier programmatique	30
5.3 Gabarit de fiche mesure	30
5.4 Guide d'appropriation pour les candidats — version de travail	31
5.4.1 Finalité du guide	31
5.4.2 Ce que le guide n'est pas	31
5.4.3 Comment renseigner les coûts	31
5.4.4 Comment renseigner les financements	31

5.4.5 Comment identifier les risques d'ineffectivité	31
5.4.6 Comment proposer des indicateurs	31
5.5 Exemples fictifs de fiches mesure	31
6. Contrôle de cohérence et sécurisation juridique	32
6.1 Tableau loi / décret / guide	32
6.2 Tableau des risques contentieux	32
6.3 Tableau droit existant / droit proposé	33
6.4 Grille d'effectivité constitutionnelle appliquée aux engagements programmatiques	33
6.5 Grille de valeur publique nette appliquée au dossier programmatique	34
7. Préparation parlementaire	34
7.1 Note de stratégie parlementaire	34
7.2 Commissions et instances concernées	34
7.3 Dossier d'auditions	35
7.4 Note de réponse aux objections	35
8. Annexes substantielles	36
8.1 Liste des annexes jointes ou à joindre	36
8.2 Annexe 7 — Grille Produit Légal Net appliquée au dispositif	36
8.3 Annexe 8 — Grille d'effectivité constitutionnelle pour les programmes	37
8.4 Annexe 10 — Tableau synthétique des garde-fous	37
8.5 Références juridiques et institutionnelles	37
9. Ordre de production et points d'arbitrage	38
9.1 Ordre de production recommandé	38
9.2 Points d'arbitrage ouverts	38
9.3 Conclusion générale de cette version	39
10. Annexes opérationnelles détaillées	39
10.1 Annexe opérationnelle — modèle détaillé de fiche mesure	39
10.1.1 Intitulé de la mesure	39
10.1.2 Objectif poursuivi	40
10.1.3 Situation actuelle	40
10.1.4 Publics concernés	40
10.1.5 Principes et objectifs mobilisés	41
10.1.6 Coût brut estimé	41
10.1.7 Financement envisagé	41
10.1.8 Effets attendus	41
10.1.9 Conditions de mise en œuvre	42
10.1.10 Risques d'ineffectivité	42
10.1.11 Indicateurs proposés	42
10.1.12 Calendrier indicatif	43
10.1.13 Incertitudes	43
10.1.14 Sources	43
10.2 Annexe opérationnelle — matrice de suivi ex post	44
10.3 Annexe opérationnelle — check-list avant dépôt parlementaire	45
10.4 Annexe opérationnelle — version courte de présentation parlementaire	45
11. Étude d'impact volontaire renforcée — analyse article par article consolidée	45

11.1 Proposition de loi organique	45
Article 1er — Dossier de présentation programmatique pour l'élection présidentielle	45
Article 2 — Garantie de pluralisme et absence de contrôle de fond	46
Article 3 — Décret en Conseil d'État	46
Article 4 — Entrée en vigueur et dispositions transitoires	46
11.2 Proposition de loi ordinaire	46
Article 1er — Création d'un cadre général dans le Code électoral	46
Article 2 — Rubriques du dossier programmatique	46
Article 3 — Modèle commun	47
Article 4 — Publication et accessibilité	47
Article 5 — Contrôle formel uniquement	47
Article 6 — Absence ou incomplétude du dossier	47
Article 7 — Décret en Conseil d'État	47
Article 8 — Guide d'appropriation	47
Article 9 — Évaluation ex post	48
Article 10 — Entrée en vigueur	48
12. Étude d'impact volontaire renforcée — options détaillées	48
13. Guide d'appropriation détaillé — rubriques du dossier programmatique	49
13.1 Intitulé de la mesure	49
13.1.1 Conseils de remplissage	49
13.1.2 Exemple de formulation neutre	49
13.2 Objectifs poursuivis	49
13.2.1 Conseils de remplissage	49
13.2.2 Exemple de formulation neutre	49
13.3 Principes constitutionnels ou objectifs d'intérêt général	50
13.3.1 Conseils de remplissage	50
13.3.2 Exemple de formulation neutre	50
13.4 Publics, territoires ou secteurs concernés	50
13.4.1 Conseils de remplissage	50
13.4.2 Exemple de formulation neutre	50
13.5 Coût brut estimé	50
13.5.1 Conseils de remplissage	50
13.5.2 Exemple de formulation neutre	50
13.5.3 Point de vigilance démocratique	50
13.6 Financement envisagé	50
13.6.1 Conseils de remplissage	51
13.6.2 Exemple de formulation neutre	51
13.6.3 Point de vigilance démocratique	51
13.7 Effets attendus	51
13.7.1 Conseils de remplissage	51
13.7.2 Exemple de formulation neutre	51
13.8 Conditions de mise en œuvre	51
13.8.1 Conseils de remplissage	51

13.8.2 Exemple de formulation neutre	51
13.9 Risques d'ineffectivité	51
13.9.1 Conseils de remplissage	51
13.9.2 Exemple de formulation neutre	52
13.9.3 Point de vigilance démocratique	52
13.10 Indicateurs proposés	52
13.10.1 Conseils de remplissage	52
13.10.2 Exemple de formulation neutre	52
13.11 Calendrier indicatif	52
13.11.1 Conseils de remplissage	52
13.11.2 Exemple de formulation neutre	52
14. Modèle programmatique complet — fiche	52
14.1 Fiche mesure n° 1	52
15. Questionnaire d'audition détaillé	54
15.1 Constitutionnalistes et spécialistes du droit électoral	54
15.2 Services parlementaires et juristes de l'article 40	54
15.3 Ministère de l'intérieur et administration électorale	54
15.4 CNIL et experts données	54
15.5 Défenseur des droits et accessibilité	55
15.6 Partis politiques et candidats	55
15.7 Médias, chercheurs et associations civiques	55
16. Matrices de contrôle final	56
16.1 Contrôle de conformité au guide de légistique	56
16.2 Contrôle de non-substitution démocratique	56
16.3 Version minimale en cas de risque Article 40	56
17. Conclusion finale du dossier législatif commun	57

1. Dossier commun de présentation et de justification

1.1 Objet du dossier législatif commun

Le présent dossier législatif commun a pour objet de préparer le dépôt parlementaire de deux textes distincts mais complémentaires : une proposition de loi organique relative à la transparence des engagements programmatiques des candidats à l'élection présidentielle, et une proposition de loi ordinaire relative à la transparence des engagements programmatiques dans le Code électoral.

Le choix de deux textes répond à une exigence de sécurité légistique. Le dispositif envisagé touche, d'une part, à l'élection présidentielle, qui relève d'un régime particulier et de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ; il touche, d'autre part, au cadre général de présentation des engagements programmatiques dans les élections nationales, qui relève du Code électoral et de la loi ordinaire.

Le dossier commun a vocation à éviter une fragmentation artificielle de l'argumentaire. Les deux textes poursuivent la même finalité démocratique : améliorer l'information des électeurs sans instituer de contrôle administratif des programmes. Ils doivent donc être justifiés par une même étude d'impact volontaire, une même analyse de valeur publique, une même grille de risques et une même logique de garde-fous.

Dans l'architecture générale du pack parlementaire, ce dossier législatif constitue le premier levier normatif proposé. Il ne résume pas l'ensemble de la démarche. Il vient après une note de synthèse générale, une note flash relative à l'urgence budgétaire, deux prérapports thématiques et une note transversale sur le Produit Légal Net.

Sa fonction propre est plus limitée : rendre plus lisibles, comparables et traçables les engagements programmatiques soumis aux électeurs, sans contrôler leur contenu, sans créer de vérité officielle et sans porter atteinte au pluralisme politique.

La réforme proposée n'a pas pour objet de juger, noter, certifier ou censurer les programmes politiques. Elle vise à créer un cadre commun de présentation des principales mesures que les candidats choisissent de mettre en avant, afin que les citoyens, les médias, les chercheurs, les associations et les institutions puissent les consulter et les comparer dans des conditions plus lisibles.

Ce dossier doit être exemplaire au regard de la réforme qu'il propose. Il ne se limite donc pas à un exposé politique. Il présente les options possibles, la solution retenue, les impacts attendus, les risques de mauvaise interprétation, les garanties démocratiques, les dispositions réglementaires nécessaires, les indicateurs d'évaluation et les modalités de mise en œuvre.

1.2 Résumé décisionnel

Question	Réponse proposée
Chemin politique	Chemin parlementaire, porté par un ou plusieurs députés ou sénateurs.
Nombre de textes	Deux textes : une proposition de loi organique et une proposition de loi ordinaire.
Dossier d'accompagnement	Un dossier commun comprenant étude d'impact volontaire, analyse de valeur publique, projet de décret, modèle et guide.
Nature du dispositif	Cadre commun de présentation programmatique, à finalité d'information.
Effet sur les candidatures	Aucun effet sur la recevabilité, la régularité ou le maintien des candidatures.

Contrôle administratif	Contrôle formel uniquement : présence, format, rubriques, publication.
Contrôle exclu	Sincérité, faisabilité, opportunité, chiffrage, cohérence politique ou pertinence des engagements.
Format des documents	Publication accessible, intelligible et, lorsque possible, en format ouvert.
Évaluation	Bilan de mise en œuvre ou rapport ex post, selon arbitrage Article 40, portant sur l'usage du dispositif et non sur le contenu politique des programmes.

1.3 Documents sources et fonction dans le dossier

Document ou source	Fonction dans la V1
Guide de légistique	Guide méthodologique de référence pour la préparation des textes normatifs : lois, ordonnances, décrets et arrêtés.
Fiche 1.1.2 – Études et fiches d'impact	Base de l'étude d'impact volontaire renforcée : clarté, objectivité, options, impacts, indicateurs, textes d'application.
Fiche 2.2.5 – Suivi des propositions de loi	Rappel de la nature parlementaire d'une proposition de loi, de la dispense d'étude d'impact obligatoire et des contraintes de recevabilité.
Fiche 3.1.1 – Exposé des motifs	Rappel que l'exposé des motifs doit éclairer le Parlement sans paraphraser le dispositif.
Note de synthèse générale – Pour une amélioration continue de la valeur publique	Cadre d'ensemble du pack parlementaire : articulation entre urgence budgétaire, missions d'information, expérimentations du Produit Légal Net et transparence démocratique.
Note flash – Comité d'alerte des finances publiques	Point d'entrée immédiat dans le débat budgétaire : fausses économies, coûts cachés, recettes non captées, effets d'aubaine, pertes de valeur publique et Produit Légal Net capturable.
Prérapport – Finances publiques et pertes de valeur publique	Volet financier du pack : coûts cachés, fuites de recettes, recettes non captées, effets d'aubaine, fausses économies, coûts différés, valeur publique nette et expérimentations du Produit Légal Net.
Prérapport – Effectivité constitutionnelle de l'action publique	Volet institutionnel et constitutionnel du pack : effectivité de l'État de droit, accès aux droits, qualité de la norme, confiance institutionnelle, transparence programmatique et participation démocratique.
Note transversale – Produit Légal Net	Cadre méthodologique transversal : valeur potentielle, valeur capturable, impacts négatifs, contributions positives à l'État de droit, taux de capture, coût de mise en œuvre et gain net.

1.4 Finalité démocratique du dispositif

Le dispositif proposé part d'un constat simple : les programmes électoraux ne manquent pas. Ce qui manque est un format commun permettant de comparer les principaux engagements dans des conditions de clarté suffisante. Les électeurs disposent souvent d'informations abondantes, mais ces informations sont dispersées, présentées selon des formats hétérogènes, difficilement réutilisables et rarement

associées à des indications claires sur les coûts, les financements, les effets attendus, les conditions de mise en œuvre, les risques d'ineffectivité et les indicateurs de suivi.

L'enjeu n'est pas de réduire la politique à un tableau administratif. La démocratie suppose la liberté de proposer, de formuler, de hiérarchiser et de défendre des visions concurrentes de l'avenir collectif. Le cadre commun proposé ne doit donc jamais devenir un instrument de standardisation idéologique. Il doit seulement rendre plus visible la manière dont chaque candidat présente ses engagements, ce qu'il choisit de préciser, ce qu'il ne chiffre pas, ce qu'il renvoie à une négociation ultérieure et ce qu'il identifie comme condition de mise en œuvre.

Le dispositif repose sur une distinction centrale : l'État peut organiser les conditions de publication et de comparabilité de l'information sans devenir l'arbitre de la vérité politique. La publication des dossiers programmatiques n'emporte ni certification, ni validation, ni approbation, ni appréciation de faisabilité. Elle crée seulement un support commun et transparent.

1.5 Principes directeurs

- Principe d'information : le dispositif sert d'abord l'information éclairée des électeurs.
- Principe de pluralisme : aucune orientation politique, économique, sociale, environnementale ou institutionnelle ne peut être imposée aux candidats.
- Principe de neutralité administrative : l'autorité compétente publie, mais ne juge pas.
- Principe de non-sanction : l'absence de dossier ou l'incomplétude ne peut pas produire d'effet électoral.
- Principe d'égalité : les mêmes conditions de dépôt, de format, de publication et d'accessibilité s'appliquent à tous.
- Principe de proportionnalité : le dispositif doit être suffisamment utile pour informer, mais suffisamment limité pour ne pas peser excessivement sur les candidats.
- Principe d'accessibilité : les documents doivent être compréhensibles et disponibles dans des formats consultables par le public.
- Principe de réutilisation : les informations publiées doivent pouvoir être exploitées par les citoyens, journalistes, chercheurs, associations et institutions.
- Principe d'évaluation : la première mise en œuvre doit donner lieu à un retour d'expérience transmis au Parlement.

1.6 Définitions de travail

Terme	Définition de travail
Dossier de présentation programmatique	Document transmis par un candidat, une liste ou une formation politique afin de présenter les principaux engagements dans un format commun.
Engagement programmatique	Mesure, orientation, réforme ou action que le candidat choisit de mettre en avant devant les électeurs.
Contrôle formel	Vérification de la présence du dossier, de sa conformité au format et de la présence ou absence des rubriques prévues, sans appréciation de fond.
Contrôle de fond	Appréciation de la sincérité, de la faisabilité, de l'opportunité, du chiffrage, de la cohérence ou de la pertinence politique des engagements ; contrôle expressément exclu.
Information non disponible	Mention permettant de signaler qu'une rubrique ne peut être renseignée à ce stade sans que cela entraîne de sanction.
Risque d'ineffectivité	Risque qu'une mesure ne produise pas les effets attendus en raison d'un obstacle juridique, financier,

	administratif, territorial, social, numérique ou institutionnel.
Valeur publique nette	Valeur réellement produite par une action publique après prise en compte des coûts cachés, impacts négatifs, effets d'aubaine, externalités, coûts différés et contributions positives.
Produit Légal Net	Cadre d'évaluation reliant valeur brute produite, impacts négatifs, contributions positives à l'État de droit, pondération normative, taux de capture et coût de mise en œuvre.

1.7 Point de vigilance majeur : recevabilité financière des propositions de loi

Le chemin parlementaire impose une vigilance particulière au regard de l'article 40 de la Constitution. Une proposition de loi ne peut pas avoir pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique. Or un dispositif prévoyant une plateforme, un contrôle formel, une publication, un archivage et un guide d'appropriation peut être regardé comme susceptible d'entraîner une charge administrative nouvelle.

Cette difficulté ne condamne pas le dispositif, mais elle impose une stratégie de rédaction. La version parlementaire doit limiter autant que possible la charge nouvelle, s'appuyer sur des missions et outils existants, renvoyer les modalités techniques au décret et éviter de créer explicitement une structure ou un service nouveau. Elle peut également présenter le dispositif comme une modalité d'organisation et de publication d'informations dans un cadre déjà existant, sous réserve d'expertise par les services parlementaires.

La question devra être arbitrée avec le porteur parlementaire. Si les services de l'Assemblée nationale ou du Sénat considèrent que la proposition crée une charge publique irrecevable, deux chemins restent possibles : soit réduire le texte à un principe et à une expérimentation à moyens constants, soit convaincre le Gouvernement de reprendre tout ou partie du dispositif sous la forme d'un projet de loi ou d'un amendement gouvernemental.

Arbitrage à sécuriser avant dépôt

La version 1 conserve l'ambition du dispositif, mais signale expressément que la recevabilité financière devra être examinée par les services parlementaires. Une version dite 'PPL minimale' pourra être produite si nécessaire, en limitant strictement les obligations administratives nouvelles.

1 bis. Inscription du dossier législatif dans le pack parlementaire général

Le présent dossier législatif s'inscrit dans une trajectoire parlementaire plus large d'amélioration continue de la valeur publique.

Cette trajectoire comprend six volets complémentaires :

1. une note de synthèse générale, qui présente la cohérence d'ensemble du pack ;
2. une note flash relative à l'urgence budgétaire, destinée à alerter sur les fausses économies, les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine et les pertes de valeur publique ;
3. un prérapport sur les finances publiques et les pertes de valeur publique ;
4. un prérapport sur l'effectivité constitutionnelle de l'action publique ;
5. une note transversale sur le Produit Légal Net ;
6. le présent dossier législatif commun, comprenant une proposition de loi organique et une proposition de loi ordinaire relatives à la transparence des engagements programmatiques.

Dans cet ensemble, le présent dossier législatif a une fonction précise : commencer par l'amont de la décision publique, c'est-à-dire par les engagements proposés aux électeurs avant le vote.

Il ne vise pas encore à créer un cadre général d'évaluation de toutes les politiques publiques.

Il ne vise pas non plus à instaurer un indicateur officiel de Produit Légal Net.

Il constitue un premier levier démocratique : améliorer la lisibilité, la comparabilité, la traçabilité et l'évaluation possible des engagements programmatiques, sans validation administrative des programmes, sans notation des candidats, sans contrôle de fond et sans effet sur les candidatures.

Cette première étape peut ensuite être articulée avec les missions d'information proposées, les expérimentations du Produit Légal Net et une capacité nationale d'amélioration continue de la valeur publique.

2. Étude d'impact volontaire renforcée

2.1 Statut et méthode de l'étude d'impact volontaire

Les propositions de loi ne sont pas soumises à l'obligation d'étude d'impact applicable aux projets de loi. Le présent dossier fait néanmoins le choix d'une étude d'impact volontaire renforcée. Ce choix est cohérent avec l'objet même de la réforme : demander une meilleure présentation des engagements publics suppose de produire, pour cette réforme, un dossier exemplaire de clarté, de justification, d'options comparées, d'impacts, de risques, de garde-fous et d'évaluation.

L'étude d'impact volontaire ne prétend pas avoir le statut juridique d'une étude d'impact gouvernementale. Elle emprunte toutefois sa méthode : état des lieux, objectifs, nécessité de légiférer, options envisagées, justification du dispositif retenu, analyse des impacts, consultations, textes d'application, indicateurs d'évaluation et analyse article par article.

Cette étude est renforcée par trois apports propres au dossier : une analyse de valeur publique nette, une analyse d'effectivité constitutionnelle et une application du Produit Légal Net. Elle ne vise pas seulement à savoir si la réforme est techniquement faisable ; elle cherche à savoir si elle produit plus de valeur démocratique, institutionnelle et informationnelle qu'elle ne crée de risques ou de charges.

Elle doit également être lue comme un exercice de cohérence avec la trajectoire générale du pack. Le dossier législatif ne cherche pas à porter à lui seul l'ensemble de la démarche d'amélioration continue de la valeur publique. Il vise seulement à traiter une étape démocratique décisive : la présentation des engagements avant le vote.

2.2 Résumé de l'étude d'impact

Rubrique	Synthèse
Problème public	Les programmes électoraux sont publiés dans des formats hétérogènes, peu comparables et rarement accompagnés d'informations structurées sur coûts, financements, mise en œuvre, risques et indicateurs.
Objectif principal	Améliorer l'information éclairée des électeurs et la comparabilité des engagements.
Solution retenue	Cadre commun de présentation et publication accessible des dossiers programmatiques, avec contrôle formel uniquement.

Options écartées	Ne rien faire ; charte volontaire sans base légale ; contrôle de sincérité ; validation administrative ; sanction électorale.
Impacts positifs	Transparence accrue, meilleure réutilisation, débat public plus lisible, traçabilité des engagements, amélioration de l'analyse médiatique et citoyenne, contribution possible au traitement de certains facteurs de défiance démocratique et d'abstention.
Effet démocratique indirect	Le dispositif ne prétend pas résoudre l'abstention, mais peut contribuer à restaurer certaines conditions de confiance en rendant les engagements plus lisibles, comparables et traçables.
Risques	Formalisme excessif, avantage aux candidats les mieux dotés, confusion entre publication et validation, pression médiatique sur les rubriques non chiffrées.
Garde-fous	Absence de sanction, absence de contrôle de fond, guide non contraignant, possibilité de mentionner les informations non disponibles, publication identique.
Évaluation	Bilan de mise en œuvre ou rapport ex post, selon arbitrage Article 40, portant sur l'usage du dispositif et non sur le contenu politique des programmes.

2.3 État des lieux

2.3.1 Hétérogénéité des formats programmatiques

Les candidats et formations politiques présentent leurs programmes selon des formats extrêmement variables : sites internet, livrets PDF, discours, interviews, vidéos, conférences de presse, posts sur les réseaux sociaux, simulateurs budgétaires, documents thématiques ou annonces successives. Cette diversité est légitime, car elle relève de la liberté politique. Elle rend toutefois la comparaison difficile lorsque les mêmes questions ne sont pas traitées avec le même niveau de précision.

L'hétérogénéité ne porte pas seulement sur la forme. Elle porte aussi sur le degré d'information : certaines mesures sont chiffrées, d'autres non ; certaines indiquent un calendrier, d'autres non ; certaines mentionnent des financements, d'autres non ; certaines identifient des risques ou conditions de mise en œuvre, d'autres les ignorent. Cette situation ne permet pas aux électeurs d'apprécier facilement les écarts entre promesses, conditions de réalisation et effets attendus.

2.3.2 Difficulté d'accès à une information comparable

La comparaison des programmes repose aujourd'hui largement sur le travail des journalistes, chercheurs, associations, plateformes civiques ou équipes de campagne elles-mêmes. Ces acteurs produisent des analyses utiles, mais ils doivent d'abord extraire, restructurer, interpréter et harmoniser des informations dispersées. Le coût de comparaison est donc élevé, et la qualité de la comparaison dépend fortement de la capacité de chaque intermédiaire à reconstituer les données.

Un cadre commun de présentation ne supprime pas le besoin d'analyse politique, journalistique ou scientifique. Il crée une couche minimale d'information structurée à partir de laquelle ces analyses peuvent être menées plus clairement.

2.3.3 Insuffisance de traçabilité des engagements

Les engagements électoraux ont une valeur démocratique particulière. Ils orientent le vote, structurent le débat public et peuvent ensuite servir de référence pour l'évaluation de l'action publique. Pourtant, leur

traçabilité n'est pas toujours assurée de manière homogène. Les versions successives, les annonces orales, les modifications de programme et les précisions tardives sont difficiles à suivre.

Le dispositif proposé vise à créer un dépôt programmatique identifiable, versionné et publié dans des conditions identiques. Il ne fige pas la campagne, mais il donne un point de référence public.

2.3.4 Enjeu d'accessibilité démocratique

L'information politique abondante n'est pas nécessairement une information accessible. L'accessibilité suppose que les documents soient consultables gratuitement, lisibles, exploitables par des personnes en situation de handicap, utilisables sur différents supports et disponibles dans des formats ne réservant pas l'analyse aux acteurs les mieux outillés.

L'accessibilité numérique ne suffit pas. Il faut aussi une accessibilité cognitive : rubriques claires, vocabulaire explicite, explication des incertitudes, distinction entre engagement, objectif, coût, financement, calendrier, risque et indicateur.

2.4 Nécessité de légiférer

Une simple initiative volontaire pourrait améliorer ponctuellement la situation, mais elle ne garantirait ni la stabilité du dispositif, ni l'égalité de publication, ni l'identification d'une autorité chargée de mettre à disposition un modèle commun. Le recours à la loi permet d'établir les garanties démocratiques fondamentales : absence d'effet sur les candidatures, absence de contrôle de fond, publication égale et finalité strictement informative.

La loi ne doit cependant pas tout régler. Les détails de calendrier, de format, d'archivage et de dépôt relèvent du pouvoir réglementaire ou d'un guide non contraignant. La loi doit fixer les principes, les garanties et les rubriques essentielles. Le décret doit organiser la mise en œuvre. Le guide doit aider sans imposer.

La nécessité de légiférer doit être appréciée à la lumière de la finalité poursuivie : améliorer le débat démocratique sans créer une autorité de vérité politique. La loi est pertinente pour poser les interdicts et les garanties qui empêchent le dispositif de devenir un contrôle administratif des programmes.

2.5 Objectifs poursuivis

Objectif	Description
Information des électeurs	Permettre à chaque électeur de consulter les principaux engagements dans un format commun.
Comparabilité	Rendre visibles les différences de contenu, de précision, de calendrier, de coût, de financement et de risque.
Pluralisme éclairé	Renforcer le pluralisme en donnant à chacun les mêmes conditions de publication, sans standardiser les positions politiques.
Qualité du débat	Permettre aux médias, chercheurs et associations de travailler à partir d'une base structurée.
Traçabilité	Conserver une version publique des engagements transmis.
Réutilisation	Publier, lorsque possible, dans des formats ouverts.
Évaluation ex post	Mesurer l'usage du dispositif après la première mise en œuvre, sans juger le contenu des programmes.

2.6 Options envisagées et comparaison

Option	Description	Avantages	Inconvénients	Conclusion
Option 1 – Absence d'intervention	Aucune modification juridique.	Aucune charge nouvelle ; respect intégral des pratiques existantes.	Maintien de l'hétérogénéité, comparaison difficile, absence de base structurée.	Non retenue.
Option 2 – Charte volontaire	Accord non contraignant entre candidats ou partis.	Souplesse, faible risque juridique.	Adoption incertaine, absence d'égalité de publication, faible stabilité.	Non retenue comme solution principale.
Option 3 – Plateforme publique facultative	Mise à disposition d'un espace de publication volontaire.	Transparence améliorée, souplesse.	Nécessite une base et des garanties ; usage inégal possible.	Intégrée dans l'option retenue.
Option 4 – Cadre commun sans sanction	Dossier programmatique, publication, contrôle formel, absence d'effet électoral.	Équilibre entre information et pluralisme ; sécurité démocratique.	Complétude variable ; effort de pédagogie nécessaire.	Option retenue.
Option 5 – Obligation avec sanction	Transmission obligatoire assortie d'un effet électoral ou financier.	Couverture maximale.	Risque constitutionnel élevé ; atteinte possible à la liberté de candidature.	Écartée.
Option 6 – Contrôle de sincérité	Appréciation administrative du réalisme des programmes.	Peut sembler améliorer la qualité de l'information.	Risque majeur de contrôle politique ; confusion entre administration et arbitre démocratique.	Écartée.

2.7 Option retenue : cadre commun, publication ouverte, contrôle formel uniquement

L'option retenue est celle d'un cadre commun de présentation programmatique, assorti d'une publication publique, accessible et, lorsque possible, réutilisable. Ce cadre doit reposer sur un contrôle formel strictement limité à la présence du dossier, au respect du modèle, à la présence ou absence des rubriques et à la publication dans des conditions identiques.

Le candidat demeure libre de son programme, de ses priorités, de son niveau de précision et de sa méthode de présentation politique. Lorsqu'une information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade, il peut l'indiquer. Cette possibilité est essentielle pour éviter que le cadre commun ne se transforme en obligation substantielle de chiffrage ou de justification exhaustive.

La solution retenue produit une valeur démocratique sans substituer l'administration au débat public. Elle permet aux électeurs de voir, par exemple, qu'un candidat chiffre une mesure et qu'un autre ne la chiffre pas ; mais elle ne permet pas à l'autorité publique de dire lequel a raison.

2.8 Cinq indicateurs d'impact proposés

Indicateur	Définition	Moment de mesure	Finalité
Taux de transmission	Part des candidats ayant transmis un dossier programmatique.	Après clôture du délai de dépôt.	Mesurer l'appropriation du dispositif.
Taux de complétude formelle	Part des rubriques renseignées, ou explicitement marquées comme non disponibles/non chiffrées/non retenues.	Après publication.	Mesurer la qualité formelle sans juger le fond.
Accessibilité effective	Conformité de la plateforme et des documents aux exigences d'accessibilité, et nombre de signalements.	Pendant et après la campagne.	Mesurer l'accès réel du public.
Réutilisation	Nombre de téléchargements, citations, jeux de données réutilisés, travaux publiés par médias, chercheurs ou associations.	Pendant et après la campagne.	Mesurer l'utilité civique du dispositif.
Absence d'effet électoral indésirable	Nombre de contentieux ou réclamations liés à une atteinte alléguée à la liberté de candidature ou au pluralisme.	Après l'élection.	Vérifier les garde-fous démocratiques.

2.9 Analyse des impacts démocratiques

L'impact démocratique principal attendu est une meilleure lisibilité des engagements. L'électeur ne sera pas contraint d'aller chercher, pour chaque candidat, des informations dispersées sur des supports différents. Il disposera d'un espace public unique permettant de consulter les dossiers transmis et de comparer les rubriques principales.

Le dispositif peut également améliorer la qualité du travail médiatique. Les journalistes pourront partir d'informations structurées pour interroger les candidats sur les coûts, les financements, les conditions de mise en œuvre, les risques et les indicateurs. Cela ne remplacera pas l'enquête journalistique, mais réduira le coût d'accès à la matière première.

Les chercheurs, associations, enseignants et institutions pourront réutiliser les données pour produire des analyses comparatives, des outils pédagogiques, des cartographies d'engagements ou des évaluations ex post. Le débat démocratique gagnera ainsi en traçabilité.

Le dispositif pourrait également contribuer à traiter certains facteurs de l'abstention. Il ne prétend pas expliquer ni résoudre à lui seul le désengagement électoral, qui relève de causes sociales, territoriales, politiques et institutionnelles multiples. Mais l'illisibilité des engagements, la difficulté à comparer les propositions, le sentiment que les promesses ne sont pas suivies et l'écart entre parole publique et effets réels peuvent nourrir la défiance démocratique.

En renforçant la lisibilité, la comparabilité, la traçabilité et l'évaluation possible des engagements publics, le dispositif peut contribuer à restaurer une partie des conditions de confiance nécessaires à la participation démocratique.

Le risque démocratique principal est la technicisation du débat. Certains citoyens pourraient croire qu'un programme mieux rempli est nécessairement meilleur, ou qu'une mesure non chiffrée est nécessairement illégitime. Le guide d'appropriation et les mentions publiques devront donc rappeler que le dossier est déclaratif, non validé, non noté et non sanctionnateur.

2.10 Analyse des impacts constitutionnels

Principe	Analyse
Liberté de candidature	Le dispositif doit être conçu pour ne créer aucune condition nouvelle de candidature. L'absence de dossier ou l'incomplétude ne peut faire obstacle à la candidature.
Pluralisme politique	Le modèle commun ne doit imposer aucune orientation, aucune hiérarchie idéologique, aucune méthode unique de chiffrage et aucun critère de valeur politique.
Égalité devant le suffrage	Les candidats doivent bénéficier des mêmes conditions de transmission, de publication, de rectification et d'accessibilité.
Liberté d'expression politique	Les candidats doivent rester libres de formuler leurs propositions dans leur langage politique propre, sous réserve du format commun de présentation.
Sincérité du débat démocratique	Le dispositif peut contribuer à la sincérité du débat en rendant l'information plus accessible, sans instituer une vérité officielle.
Non-substitution au suffrage	L'autorité administrative ne peut pas se substituer aux électeurs, aux médias, aux chercheurs ou au débat public pour apprécier les programmes.

2.11 Analyse des impacts administratifs

La mise en œuvre administrative repose sur quatre fonctions : mise à disposition du modèle, réception des dossiers, contrôle formel et publication. Ces fonctions doivent être calibrées de manière minimale pour limiter la charge publique et éviter les risques de recevabilité financière dans le cadre d'une proposition de loi.

L'autorité compétente pourrait être différente selon le champ : la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection présidentielle, et l'autorité administrative désignée par décret pour les autres élections nationales. Une autre option consisterait à confier la publication technique au ministère de l'intérieur, tout en maintenant les garanties de neutralité et d'absence de contrôle de fond.

La charge administrative dépendra du nombre de candidats, de la complexité du modèle et du niveau d'assistance fourni. La version retenue doit viser un modèle simple, une publication automatisable, des formats ouverts standards et un contrôle strictement formel.

2.12 Analyse financière et article 40

Le coût direct du dispositif proviendrait principalement de la conception ou adaptation de la plateforme, de la réception des dossiers, du contrôle formel, de la publication, de l'archivage, de l'accessibilité et de la maintenance. Pour une proposition de loi parlementaire, cette dimension est sensible, car la création ou l'aggravation d'une charge publique peut entraîner l'irrecevabilité du texte.

Trois scénarios financiers doivent être distingués. Le scénario minimal s'appuie sur des outils existants et réduit la charge nouvelle au strict nécessaire. Le scénario intermédiaire prévoit une plateforme dédiée mais

réutilise les infrastructures de publication publique. Le scénario complet crée un dispositif numérique structuré, avec données ouvertes, versionnage, API et assistance aux candidats. Dans un chemin parlementaire, seul le scénario minimal est le plus sécurisé avant avis des services compétents.

La V1 conserve l'objectif de publication ouverte, mais propose de renvoyer les modalités techniques au décret et au guide, afin d'éviter d'inscrire dans la loi des obligations administratives trop coûteuses. Cette précaution ne suffit pas nécessairement à lever l'article 40 ; elle doit être validée avant dépôt.

Scénario	Description	Risque Article 40	Pertinence
Minimal	Publication à partir d'un espace existant, modèle simple, contrôle formel réduit.	Modéré mais à expertiser.	Chemin parlementaire le plus prudent.
Intermédiaire	Plateforme dédiée avec formats ouverts et archivage structuré.	Élevé.	Possible si repris ou soutenu par le Gouvernement.
Complet	Portail, API, comparateur, tableaux de bord, support aux candidats.	Très élevé.	À réserver à une phase réglementaire ou gouvernementale.

Pour sécuriser le chemin parlementaire, une version dite "PPL minimale" devrait être préparée en parallèle de la version complète.

Cette version minimale devrait éviter toute formulation pouvant être interprétée comme la création explicite d'une charge administrative nouvelle. Elle devrait notamment éviter de créer directement une plateforme dédiée, une assistance technique obligatoire, un archivage spécifique, une API, un comparateur public, un tableau de bord ou un service nouveau.

Elle devrait privilégier des formulations renvoyant aux moyens, espaces et procédures existants, sous réserve des modalités définies par voie réglementaire et de l'avis des services parlementaires.

La version complète reste utile comme scénario de reprise gouvernementale ou comme horizon réglementaire. Mais la version parlementaire initiale doit être calibrée pour ne pas exposer inutilement le texte à l'irrecevabilité financière.

2.13 Impacts sur les candidats

Les candidats devront structurer les principaux engagements qu'ils souhaitent mettre en avant. L'effort demandé doit rester raisonnable. Le modèle ne doit pas imposer de présenter l'intégralité du programme, ni exiger un niveau d'expertise inaccessible aux petites candidatures ou aux formations disposant de moyens limités.

Pour garantir l'égalité réelle, le modèle doit autoriser les réponses courtes, les mentions d'incertitude et les rubriques non disponibles. Le guide d'appropriation doit fournir des exemples sans créer de standard obligatoire. L'autorité compétente doit traiter tous les dossiers selon les mêmes règles de publication.

2.14 Impacts sur les citoyens, médias, chercheurs et associations

- Citoyens : accès simplifié à une information structurée, gratuite et comparable.
- Médias : base commune pour interroger les candidats et produire des comparaisons.
- Chercheurs : corpus public utilisable pour analyser les campagnes, les engagements et leur évolution.
- Associations civiques : possibilité de développer des outils pédagogiques et de suivi.
- Institutions parlementaires : meilleure traçabilité des engagements et matière pour de futures missions d'information.

2.15 Analyse Produit Légal Net du dispositif

L'analyse Produit Légal Net permet d'évaluer la réforme non seulement comme un texte électoral, mais comme une action publique produisant une valeur démocratique, institutionnelle et informationnelle. La valeur brute produite réside dans l'amélioration de l'information des électeurs et la structuration des engagements. Les impacts négatifs possibles résident dans le formalisme, la charge administrative et la confusion entre publication et validation. Les contributions positives résident dans la transparence, l'accessibilité, la réutilisation et le renforcement de la confiance.

La valeur capturable à court terme est élevée si le modèle est simple, si les délais sont réalistes, si un outil de publication existant peut être mobilisé, et si les candidats peuvent signaler les informations non disponibles.

Dimension PLN	Analyse appliquée au dispositif
Valeur brute	Information électorale structurée, comparabilité, traçabilité, accès public.
Impacts négatifs	Charge de structuration, risque de technocratisation, risque de prime aux candidats les mieux dotés.
Contributions positives	Pluralisme mieux documenté, transparence, confiance, réutilisation, qualité du débat.
Pondération normative	Élevée : pluralisme, suffrage, liberté d'expression politique, information des électeurs.
Taux de capture	Fort si modèle simple et publication à moyens existants ; plus faible si plateforme lourde ou calendrier tardif.
Coût de mise en œuvre	À contenir pour sécuriser la recevabilité parlementaire.
Gain net	Gain démocratique et institutionnel attendu, sous réserve de garde-fous et d'évaluation ex post.

2.16 Analyse de valeur publique nette

Dimension	Application
Dépense publique potentielle	Conception du modèle, publication, accessibilité, archivage, contrôle formel.
Valeur produite	Meilleure information électorale, comparabilité, confiance, réutilisation, traçabilité.
Coûts cachés possibles	Complexité du modèle, charge pour les petites candidatures, confusion médiatique.
Fuites de valeur évitables	Réduction de l'information dispersée, diminution des coûts de recherche et de retraitement.
Effets d'aubaine possibles	Utilisation du dossier comme outil de communication sans précision réelle.
Garde-fou	Possibilité de distinguer rubriques renseignées, non chiffrées, non disponibles ou non retenues.
Fraction transformable	Publication structurée dès la première élection ; réutilisation et suivi à moyen terme.

2.17 Risques de mauvaise interprétation

Risque	Description	Garde-fou
Validation implicite	Le public pourrait croire que la publication vaut validation.	Mention obligatoire : document déclaratif non validé par l'administration.
Notation politique	Les rubriques pourraient être utilisées comme score officiel.	Interdiction expresse de notation par l'autorité administrative.
Sanction implicite	Une absence de dossier pourrait être perçue comme une irrégularité.	Mention neutre ; aucun effet sur la candidature.
Inégalité entre candidats	Les grandes formations pourraient remplir plus facilement.	Modèle simple ; réponses courtes ; informations non disponibles admises.
Technocratisation	Le débat pourrait être réduit au chiffrage.	Guide rappelant que le dossier n'épuise pas le débat politique.
Surinterprétation des indicateurs	Les indicateurs pourraient être pris pour des garanties.	Rappeler qu'ils sont déclaratifs et proposés par les candidats.

2.18 Consultations à mener

Acteur	Objet de la consultation
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale	Rôle possible pour l'élection présidentielle, calendrier, neutralité, publication.
Ministère de l'intérieur	Plateforme, Code électoral, administration des élections.
Services des assemblées	Recevabilité, article 40, distinction loi organique / loi ordinaire.
Conseil d'État	Avis possible sur proposition de loi, sécurité juridique, rédaction.
CNIL	Données personnelles éventuelles, publication, archivage.
Défenseur des droits	Accessibilité, égalité, publics vulnérables, non-discrimination.
DINUM	Accessibilité numérique, formats ouverts, interopérabilité.
Partis et formations politiques	Faisabilité pour les candidats, charge, calendrier.
Médias et chercheurs	Réutilisation, comparabilité, qualité des données.
Associations civiques	Pédagogie démocratique et usage citoyen.

2.19 Analyse article par article – synthèse

Texte	Article	Objet	Impact principal	Point de vigilance
Loi organique	Article 1er	Dossier programmatique pour l'élection présidentielle.	Information des électeurs.	Ne pas créer de condition de candidature.

Loi organique	Article 2	Garanties de pluralisme et absence de contrôle de fond.	Sécurité constitutionnelle.	Formulation suffisamment claire.
Loi organique	Article 3	Décret en Conseil d'État.	Mise en œuvre.	Ne pas transférer au décret des garanties de niveau législatif.
Loi organique	Article 4	Entrée en vigueur.	Égalité de traitement.	Calendrier électoral.
Loi ordinaire	Article 1er	Création d'un chapitre dans le Code électoral.	Cadre général.	Champ des élections nationales et recevabilité financière.
Loi ordinaire	Article 2	Rubriques essentielles du dossier.	Comparabilité des engagements.	Ne pas surcharger la loi ni imposer une méthode de chiffage.
Loi ordinaire	Article 3	Modèle commun.	Lisibilité et égalité de présentation.	Ne pas imposer de contenu idéologique.
Loi ordinaire	Article 4	Mise à disposition publique.	Accessibilité et réutilisation.	Charge administrative et article 40.
Loi ordinaire	Article 5	Contrôle formel uniquement.	Garantie de pluralisme.	Éviter tout contrôle de fond.
Loi ordinaire	Article 6	Absence ou incomplétude du dossier.	Transparence sans sanction.	Éviter toute stigmatisation officielle.
Loi ordinaire	Article 7	Décret en Conseil d'État.	Mise en œuvre technique.	Ne pas déléguer les garanties essentielles.
Loi ordinaire	Article 8	Guide d'appropriation.	Pédagogie non contraignante.	Ne pas créer une norme obligatoire.
Loi ordinaire	Article 9	Bilan de mise en œuvre.	Retour d'expérience.	Ne pas évaluer le contenu politique des programmes.
Loi ordinaire	Article 10	Entrée en vigueur.	Sécurité temporelle.	Égalité de traitement lors de la première application.

3. Proposition de loi organique

3.1 Titre proposé

Proposition de loi organique relative à la transparence des engagements programmatiques des candidats à l'élection présidentielle

3.2 Exposé des motifs – proposition de loi organique

L'élection présidentielle occupe une place singulière dans les institutions de la République. Elle désigne la personne appelée à exercer les fonctions que la Constitution confie au Président de la République, notamment celle de veiller au respect de la Constitution, d'assurer par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État.

Les citoyens sont appelés, à cette occasion, à choisir entre des orientations politiques, économiques, sociales, environnementales et institutionnelles souvent très différentes. Pourtant, les programmes présidentiels sont présentés dans des formats hétérogènes, selon des degrés de précision variables, et sans cadre commun permettant de comparer les principales mesures au regard de leurs objectifs, de leurs coûts, de leurs financements, de leurs conditions de mise en œuvre, de leurs risques d'ineffectivité et de leurs indicateurs de suivi.

La présente proposition de loi organique vise à améliorer l'information des électeurs sans porter atteinte à la liberté de candidature, au pluralisme politique ou à la liberté d'expression des candidats. Elle ne crée ni contrôle administratif du contenu des programmes, ni validation des engagements, ni appréciation officielle de leur sincérité, de leur faisabilité, de leur chiffrage ou de leur opportunité.

Le dispositif proposé repose sur un principe simple : les candidats à l'élection présidentielle peuvent transmettre un dossier de présentation programmatique destiné à l'information des électeurs. Ce dossier présente, dans un format commun, les principales mesures que le candidat souhaite mettre en avant. Lorsque certaines informations ne sont pas disponibles, non chiffrées ou non retenues à ce stade, le candidat peut l'indiquer.

L'autorité compétente assure la publication des dossiers transmis dans des conditions identiques pour l'ensemble des candidats. Elle ne procède à aucune appréciation de fond. L'absence de transmission du dossier ou sa transmission incomplète ne peut faire obstacle à la candidature et ne constitue pas une sanction.

La proposition vise ainsi à renforcer la clarté du débat présidentiel, la comparabilité des engagements et la traçabilité démocratique des programmes, tout en préservant pleinement la liberté politique des candidats et la souveraineté du choix des électeurs.

3.3 Dispositif proposé – proposition de loi organique

3.3.1 Article 1er

Après le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, il est inséré un I bis ainsi rédigé :

« I bis. – Dossier de présentation programmatique

« Chaque candidat figurant sur la liste mentionnée au I peut transmettre à la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, un dossier de présentation programmatique destiné à l'information des électeurs.

« Ce dossier a pour objet de présenter, dans un format commun, les principaux engagements que le candidat souhaite mettre en avant au cours de la campagne électorale.

« Il ne constitue ni une condition de recevabilité de la candidature, ni une procédure de validation du programme, ni une appréciation de l'opportunité politique, de la sincérité, de la faisabilité, du chiffrage ou de la cohérence des engagements présentés.

« Le dossier comporte, pour les principales mesures présentées par le candidat, les rubriques suivantes :

« 1° l'intitulé de la mesure proposée ;

« 2° les objectifs poursuivis ;

« 3° les publics, territoires ou secteurs concernés ;

« 4° les principes constitutionnels, objectifs d'intérêt général ou engagements publics auxquels la mesure se rattache, lorsque le candidat choisit de les mentionner ;

« 5° l'estimation du coût brut, lorsque celle-ci est disponible ;

« 6° les modalités de financement envisagées, lorsque celles-ci sont précisées ;

« 7° les effets attendus, notamment économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux, institutionnels ou démocratiques ;

« 8° les principales conditions de mise en œuvre ;

« 9° les risques identifiés de non-application, de retard, d'inégalités d'accès, de complexité administrative ou d'ineffectivité ;

« 10° les indicateurs proposés pour suivre la mise en œuvre et les résultats ;

« 11° le calendrier indicatif de mise en œuvre.

« Lorsque l'une de ces rubriques n'est pas renseignée, le candidat peut indiquer que l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

« La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale assure la publication des dossiers transmis dans des conditions identiques pour l'ensemble des candidats.

« Elle ne procède à aucune appréciation de la sincérité, de la faisabilité, du chiffrage, de l'opportunité ou de la cohérence politique des engagements présentés.

« L'absence de transmission du dossier, ou sa transmission incomplète, ne peut faire obstacle à la candidature. Elle peut seulement être mentionnée, de manière neutre, dans l'espace public de publication prévu à cet effet.

« Les modalités de transmission, de publication, d'accessibilité et, lorsque cela est possible au moyen des outils existants, de conservation et de mise à disposition dans un format ouvert, sont fixées par décret en Conseil d'État. »

3.3.2 Article 2

Aucune disposition du I bis de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée ne peut être interprétée comme permettant à une autorité administrative ou juridictionnelle de contrôler l'opportunité politique d'un programme électoral, d'en apprécier la valeur, d'en imposer la modification ou de faire obstacle à une candidature en raison du contenu, de l'absence ou du caractère incomplet du dossier de présentation programmatique.

La présentation programmatique prévue par la présente loi organique a pour seule finalité l'information des électeurs, la comparabilité des engagements publics et l'amélioration de la qualité du débat démocratique.

3.3.3 Article 3

Le décret en Conseil d'État mentionné au I bis de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée précise notamment :

- 1° le calendrier de transmission et de publication ;
- 2° les modalités de dépôt des dossiers ;
- 3° le modèle commun de dossier de présentation programmatique ;
- 4° les conditions dans lesquelles est assuré le contrôle formel des dossiers ;
- 5° les modalités d'accessibilité, de conservation et, lorsque cela est possible au moyen des outils existants, de mise à disposition dans un format ouvert ;
- 6° les garanties d'égalité de traitement entre les candidats ;
- 7° les mentions devant rappeler que les dossiers publiés sont déclaratifs et ne sont pas validés par l'administration.

3.3.4 Article 4

La présente loi organique entre en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard six mois après sa promulgation.

Pour la première élection présidentielle suivant sa promulgation, le décret peut prévoir des modalités transitoires de mise en œuvre afin de garantir l'égalité de traitement entre les candidats et la bonne information des électeurs.

3.4 Analyse article par article – proposition de loi organique

Article	Objet	Justification	Garde-fou
Article 1er	Insère un dossier programmatique dans la loi du 6 novembre 1962.	Adapter le dispositif à l'élection présidentielle.	Caractère déclaratif, absence de condition de candidature, contrôle de fond exclu.
Article 2	Garantie générale de pluralisme.	Éviter toute interprétation restrictive de la liberté politique.	Interdiction de contrôle d'opportunité et d'effet sur la candidature.
Article 3	Renvoi au décret en Conseil d'État.	Organiser les modalités pratiques.	Les garanties fondamentales restent dans la loi organique.
Article 4	Entrée en vigueur.	Préserver l'égalité de traitement lors de la première application.	Modalités transitoires.

4. Proposition de loi ordinaire

4.1 Titre proposé

Proposition de loi relative à la transparence des engagements programmatiques et à l'information éclairée des électeurs

4.2 Exposé des motifs – proposition de loi ordinaire

Le débat démocratique suppose que les citoyens puissent comparer les orientations politiques qui leur sont proposées dans des conditions de clarté suffisantes. Or les programmes électoraux sont aujourd'hui présentés dans des formats très hétérogènes. Les engagements peuvent être nombreux, parfois imprécis, difficilement comparables, et rarement accompagnés d'une présentation claire des objectifs poursuivis, des coûts estimés, des financements envisagés, des conditions de mise en œuvre, des risques d'ineffectivité ou des indicateurs de suivi.

Cette situation ne remet pas en cause la liberté politique des candidats, ni le pluralisme des offres électorales. Elle affaiblit cependant la capacité des électeurs, des médias, des chercheurs, des associations, des administrations et du Parlement à comparer les engagements publics sur des bases lisibles.

La présente proposition ne vise donc ni à contrôler le contenu des programmes, ni à apprécier leur opportunité politique, ni à valider ou invalider les candidatures. Elle vise uniquement à créer un cadre commun de présentation des principaux engagements programmatiques, afin de renforcer la sincérité du débat public, la qualité de l'information des électeurs et la responsabilité démocratique.

Le dispositif repose sur quatre garanties : aucun programme n'est validé ou invalidé par l'administration ; aucune candidature ne peut être refusée en raison du contenu ou du degré de précision du dossier programmatique ; le contrôle porte uniquement sur la présence des rubriques prévues et non sur l'appréciation politique, économique ou scientifique des propositions ; les documents transmis sont publiés dans des conditions identiques pour tous les candidats, afin de permettre leur consultation, leur comparaison et leur réutilisation.

La proposition de loi ordinaire crée un cadre général dans le Code électoral. La proposition de loi organique jointe traite, quant à elle, de l'application spécifique à l'élection présidentielle. L'ensemble forme un dispositif cohérent de transparence programmatique, non contraignant sur le fond et orienté vers l'information des électeurs.

4.3 Dispositif proposé – proposition de loi ordinaire

4.3.1 Article 1er

Après l'article L. 52-3 du Code électoral, il est inséré un chapitre V bis ainsi rédigé :

« Chapitre V bis – Transparence des engagements programmatiques

« Art. L. 52-3-1. – Pour les élections nationales, les candidats, listes de candidats ou formations politiques présentant des candidats peuvent transmettre à l'autorité administrative compétente un dossier de présentation programmatique destiné à l'information des électeurs.

« Ce dossier a pour objet de présenter, dans un format commun, les principaux engagements proposés aux électeurs.

« Il ne constitue ni une condition de recevabilité de la candidature, ni une procédure de validation du programme, ni une appréciation de l'opportunité politique des engagements présentés. »

4.3.2 Article 2

Le chapitre V bis du Code électoral créé par l'article 1er est complété par un article L. 52-3-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-3-2. — Le dossier de présentation programmatique comporte, pour les principales mesures que le candidat, la liste ou la formation politique souhaite mettre en avant, les rubriques suivantes :

« 1° l'intitulé de la mesure proposée ;

« 2° les objectifs poursuivis ;

« 3° les principes constitutionnels, objectifs d'intérêt général ou engagements publics auxquels la mesure se rattache, lorsque le candidat, la liste ou la formation politique choisit de les mentionner ;

« 4° les publics, territoires ou secteurs concernés ;

« 5° l'estimation du coût brut, lorsque celle-ci est disponible ;

« 6° les modalités de financement envisagées, lorsque celles-ci sont précisées ;

« 7° les effets attendus, notamment économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux, institutionnels ou démocratiques ;

« 8° les principales conditions de mise en œuvre ;

« 9° les risques identifiés de non-application, de retard, d'inégalités d'accès, de complexité administrative ou d'ineffectivité ;

« 10° les indicateurs proposés pour suivre la mise en œuvre et les résultats ;

« 11° le calendrier indicatif de mise en œuvre.

« Lorsque l'une de ces rubriques n'est pas renseignée, le candidat, la liste ou la formation politique peut indiquer que l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade. »

4.3.3 Article 3

Le même chapitre V bis est complété par un article L. 52-3-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-3-3. — L'autorité administrative compétente met à disposition un modèle commun de dossier de présentation programmatique.

« Ce modèle est conçu de manière à garantir l'égalité de traitement entre les candidats, la lisibilité des informations transmises, l'accessibilité des documents publiés et leur réutilisation dans un format ouvert lorsque cela est techniquement possible.

« Il ne peut avoir pour effet d'imposer une orientation politique, économique, sociale, environnementale ou institutionnelle aux candidats, listes ou formations politiques. »

4.3.4 Article 4

Le même chapitre V bis est complété par un article L. 52-3-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-3-4. — L'autorité administrative compétente assure, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État et en s'appuyant autant que possible sur les outils de publication existants, la mise à disposition gratuite des dossiers transmis.

« Cette mise à disposition intervient dans des conditions identiques pour l'ensemble des candidats, listes ou formations politiques concernés.

« Les documents sont publiés dans un format accessible au public et, lorsque cela est techniquement possible, dans un format ouvert permettant leur réutilisation. »

4.3.5 Article 5

Le même chapitre V bis est complété par un article L. 52-3-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-3-5. — Le contrôle exercé par l'autorité administrative compétente porte exclusivement sur la conformité formelle du dossier au modèle commun de présentation.

« Il ne peut porter sur la sincérité, la faisabilité, l'opportunité, la cohérence politique, le chiffrage ou la pertinence des engagements présentés.

« Aucune autorité administrative ne peut, sur le fondement du présent chapitre, modifier le contenu d'un programme, en empêcher la publication ou faire obstacle à une candidature. »

4.3.6 Article 6

Le même chapitre V bis est complété par un article L. 52-3-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-3-6. — Lorsque le dossier de présentation programmatique n'est pas transmis, ou lorsqu'il est transmis de manière incomplète, cette information peut être rendue publique dans les mêmes conditions que les dossiers transmis par les autres candidats, listes ou formations politiques.

« Cette publication ne constitue pas une sanction et ne peut avoir d'effet sur la régularité de la candidature. »

4.3.7 Article 7

Le même chapitre V bis est complété par un article L. 52-3-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-3-7. — Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent chapitre, notamment :

« 1° les élections concernées ;

« 2° l'autorité administrative compétente ;

« 3° le calendrier de transmission et de publication ;

« 4° le modèle commun de dossier programmatique ;

« 5° les conditions d'accessibilité, de conservation et, lorsque cela est possible au moyen des outils existants, de mise à disposition dans un format ouvert ;

« 6° les garanties d'égalité de traitement entre les candidats, listes et formations politiques ;

« 7° les mentions devant rappeler que les dossiers publiés sont déclaratifs et ne sont pas validés par l'administration. »

4.3.8 Article 8

Un guide d'appropriation non contraignant peut être mis à disposition afin de faciliter l'utilisation du modèle commun de dossier de présentation programmatique.

Ce guide rappelle que le dossier programmatique a pour seule finalité l'information des électeurs, qu'il ne constitue pas une validation administrative du programme et qu'il ne peut imposer aucune orientation politique ou méthode unique de chiffrage.

Le guide peut proposer des exemples fictifs, des définitions, des recommandations de clarté et des modalités de présentation des incertitudes.

4.3.9 Article 9

Dans un délai de six mois suivant la première élection nationale organisée après l'entrée en vigueur de la présente loi et entrant dans son champ d'application, un bilan de mise en œuvre peut être transmis au Parlement dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Il peut porter sur :

- 1° le nombre de dossiers transmis ;
- 2° le degré de complétude des rubriques ;
- 3° l'accessibilité effective des documents publiés ;
- 4° leur usage par les citoyens, médias, chercheurs, associations et institutions publiques ;
- 5° les éventuelles difficultés rencontrées ;
- 6° les améliorations envisageables pour les scrutins suivants.

Ce bilan ne porte pas sur le contenu politique des programmes présentés.

4.3.10 Article 10

La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard six mois après sa promulgation.

Pour la première élection nationale entrant dans son champ d'application, le décret peut prévoir des modalités transitoires de mise en œuvre afin de garantir l'égalité de traitement entre les candidats et la bonne information des électeurs.

4.4 Analyse article par article – proposition de loi ordinaire

Article	Objet	Justification	Point de vigilance
1er	Création du cadre général.	Établir le principe du dossier programmatique.	Champ des élections nationales à préciser par décret.
2	Rubriques essentielles.	Permettre la comparabilité.	Éviter un niveau de détail excessif dans la loi.
3	Modèle commun.	Égalité et lisibilité.	Ne pas imposer de contenu idéologique.
4	Publication.	Accessibilité et réutilisation.	Charge administrative et article 40.
5	Contrôle formel uniquement.	Garantir le pluralisme.	Rédaction centrale pour éviter tout contrôle de fond.
6	Absence ou incomplétude.	Transparence sans sanction.	Éviter toute stigmatisation officielle.
7	Décret en Conseil d'État.	Mise en œuvre technique.	Ne pas déléguer les garanties essentielles.
8	Guide d'appropriation.	Pédagogie.	Non-contrainance à affirmer.
9	Bilan de mise en œuvre.	Retour d'expérience.	Ne pas évaluer les programmes.
10	Entrée en vigueur.	Sécurité temporelle.	Égalité de traitement.

5. Textes d'application et outils opérationnels

5.1 Projet de décret en Conseil d'État – version de travail

Le projet de décret ci-dessous est préparatoire. Il vise à identifier les mesures qui pourraient être nécessaires à l'application des propositions de loi. Il devra être entièrement revu par l'autorité compétente si le dispositif est repris dans le circuit normatif.

Les éléments qui suivent correspondent à un scénario de mise en œuvre complet. Ils ne doivent pas être confondus avec le contenu minimal de la proposition de loi parlementaire.

Dans l'hypothèse d'un dépôt parlementaire soumis au risque Article 40, plusieurs éléments opérationnels – plateforme dédiée, versionnage, archivage, assistance technique, formats ouverts structurés, collecte d'usage – pourraient devoir être renvoyés à une reprise gouvernementale, à un décret, à un guide non contraignant ou à des outils administratifs existants.

5.1.1 Article 1er – Autorité compétente

Pour l'application du chapitre V bis du Code électoral, l'autorité administrative compétente est désignée par arrêté du ministre chargé de l'intérieur, sous réserve des dispositions particulières applicables à l'élection présidentielle.

5.1.2 Article 2 – Modèle commun

Le modèle commun de dossier de présentation programmatique est mis à disposition sur un espace numérique public. Il comporte les rubriques prévues par la loi et peut inclure des champs facultatifs destinés à faciliter la consultation et la réutilisation.

5.1.3 Article 3 – Calendrier de transmission

Le calendrier de transmission est fixé pour chaque scrutin de manière à garantir une publication dans un délai utile avant le vote, sans porter atteinte à l'égalité entre les candidats.

5.1.4 Article 4 – Modalités de dépôt

Le dépôt s'effectue par voie électronique, selon des modalités garantissant l'identification de l'auteur du dépôt, l'horodatage et l'accusé de réception.

5.1.5 Article 5 – Contrôle formel

Le contrôle formel porte exclusivement sur la présence du dossier, le respect du format, la lisibilité technique du fichier et la présence ou absence des rubriques prévues.

5.1.6 Article 6 – Absence d'appréciation de fond

L'autorité compétente ne vérifie pas la sincérité, la faisabilité, la cohérence, le chiffrage, le financement, l'opportunité ou la pertinence politique des engagements.

5.1.7 Article 7 – Publication

Les dossiers transmis sont publiés dans un espace numérique public unique, dans des conditions identiques pour tous les candidats, listes ou formations politiques.

5.1.8 Article 8 – Mentions obligatoires

Chaque dossier publié comporte une mention indiquant qu'il s'agit d'un document déclaratif transmis par le candidat, non validé par l'administration et sans effet sur la candidature.

5.1.9 Article 9 – Accessibilité

La plateforme et les documents publiés respectent les exigences applicables en matière d'accessibilité numérique. Des formats alternatifs peuvent être proposés lorsque cela est nécessaire.

5.1.10 Article 10 – Formats ouverts

Lorsque cela est techniquement possible, les informations sont également publiées dans un format ouvert permettant leur réutilisation.

5.1.11 Article 11 – Versionnage

Toute modification ou correction transmise par un candidat après publication est identifiée par un numéro de version et une date de mise à jour.

5.1.12 Article 12 – Archivage

Les dossiers publiés sont conservés dans des conditions permettant leur consultation ultérieure, sous réserve des règles applicables aux archives publiques et à la protection des données.

5.1.13 Article 13 – Dossiers non transmis

Lorsque le dossier n'est pas transmis, cette absence peut être mentionnée de manière neutre dans l'espace de publication.

5.1.14 Article 14 – Dossiers incomplets

Lorsque le dossier est transmis de manière incomplète, les rubriques non renseignées apparaissent comme telles, sans appréciation de l'autorité compétente.

5.1.15 Article 15 – Guide d'appropriation

Un guide non contraignant est publié afin d'aider les candidats à utiliser le modèle commun. Il ne peut imposer de méthode unique ni d'orientation politique.

5.1.16 Article 16 – Assistance technique

Une assistance technique peut être mise à disposition des candidats pour les seules questions de dépôt, de format et d'accessibilité.

5.1.17 Article 17 – Protection des données

Les dossiers ne doivent contenir que les données nécessaires à l'information des électeurs. Les données personnelles éventuellement publiées le sont sous la responsabilité de l'auteur du dossier et dans le respect du droit applicable.

5.1.18 Article 18 – Dispositions transitoires

Pour la première mise en œuvre, l'autorité compétente peut prévoir un format simplifié et un calendrier adapté, afin de garantir l'égalité de traitement.

5.1.19 Article 19 – Évaluation

Les données relatives à l'usage de la plateforme peuvent être collectées sous forme agrégée afin d'alimenter le rapport d'évaluation prévu par la loi.

5.1.20 Article 20 – Entrée en vigueur

Le présent décret entre en vigueur le lendemain de sa publication, sous réserve des dispositions transitoires prévues pour le premier scrutin concerné.

5.2 Modèle commun de dossier programmatique

Le modèle commun doit être conçu comme un outil de clarification, non comme un formulaire de validation. Il doit être assez structuré pour permettre la comparaison, mais assez souple pour respecter la liberté politique des candidats.

Partie	Contenu attendu
A. Identification	Candidat, liste ou formation ; scrutin ; date ; version ; contact technique facultatif.
B. Synthèse	Orientations principales ; liste des mesures sélectionnées ; avertissement déclaratif.
C. Fiche mesure	Une fiche par mesure principale.
1. Intitulé	Titre court et intelligible de la mesure.
2. Objectif	Problème public visé et résultat recherché.
3. Publics concernés	Personnes, territoires, secteurs, institutions ou catégories concernées.
4. Principes ou objectifs	Principes constitutionnels, objectifs d'intérêt général ou engagements publics mobilisés, si le candidat souhaite les mentionner.
5. Coût brut estimé	Montant ou ordre de grandeur, lorsque disponible.
6. Financement	Source de financement, redéploiement, recette, économie ou modalité envisagée, si précisée.
7. Effets attendus	Effets économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux, institutionnels ou démocratiques.
8. Conditions de mise en œuvre	Textes, acteurs, calendrier, systèmes d'information, moyens, négociations nécessaires.
9. Risques d'ineffectivité	Retard, non-application, inégalités d'accès, complexité, contentieux, acceptabilité.
10. Indicateurs	Indicateurs de réalisation, résultat, impact ou effectivité.
11. Calendrier	Horizon de mise en œuvre indicatif.
12. Incertitudes	Informations non disponibles, non chiffrées ou non retenues à ce stade.

5.3 Gabarit de fiche mesure

Intitulé de la mesure :

Objectif poursuivi :

Problème public ou situation visée :

Publics, territoires ou secteurs concernés :

Principes constitutionnels, objectifs d'intérêt général ou engagements publics concernés :

Coût brut estimé, lorsque disponible :

Financement envisagé, lorsque précisé :

Effets attendus :

Conditions de mise en œuvre :

Risques identifiés de non-application, retard, complexité, inégalités d'accès ou ineffectivité :

Indicateurs proposés :

Calendrier indicatif :

Informations non disponibles, non chiffrées ou non retenues à ce stade :

Sources ou hypothèses mobilisées, le cas échéant :

5.4 Guide d'appropriation pour les candidats – version de travail

5.4.1 Finalité du guide

Le guide d'appropriation a pour seule fonction d'aider les candidats, listes ou formations politiques à utiliser le modèle commun. Il ne crée aucune obligation de fond et ne peut pas être utilisé pour apprécier la qualité politique d'un programme.

5.4.2 Ce que le guide n'est pas

Le guide n'est pas une méthode officielle de chiffrage, un référentiel idéologique, un outil de notation, un cahier des charges de programme, ni un instrument de validation administrative.

5.4.3 Comment renseigner les coûts

Lorsqu'un coût est disponible, il peut être présenté sous forme de montant, de fourchette, d'ordre de grandeur, d'hypothèse ou de renvoi à une source. Lorsqu'il n'est pas disponible, la mention correspondante doit pouvoir être utilisée sans effet négatif juridique.

5.4.4 Comment renseigner les financements

Le financement peut être présenté comme une recette nouvelle, une recette protégée, un redéploiement, une économie, une dépense fiscale supprimée ou réorientée, un investissement ou une ressource à définir ultérieurement.

5.4.5 Comment identifier les risques d'ineffectivité

Les risques peuvent être juridiques, administratifs, financiers, territoriaux, sociaux, numériques, européens, internationaux, organisationnels ou politiques. Les identifier ne revient pas à fragiliser la mesure ; cela améliore l'information des électeurs.

5.4.6 Comment proposer des indicateurs

Un indicateur peut porter sur les moyens mobilisés, la réalisation, le résultat, l'impact ou l'effectivité. Il doit être formulé de manière compréhensible et, si possible, mesurable dans le temps.

5.5 Exemples fictifs de fiches mesure

Exemple	Objectif	Indicateurs possibles	Risques possibles
Mesure fictive A	Réduire les délais de traitement d'une démarche administrative.	Délai moyen, taux d'abandon, taux de satisfaction.	Interopérabilité, effectifs, formation, accessibilité.
Mesure fictive B	Créer un programme de rénovation énergétique ciblé.	Nombre de logements rénovés, économies d'énergie, reste à charge.	Financement, artisans disponibles, ciblage social, fraude.
Mesure fictive C	Modifier un dispositif fiscal.	Rendement, bénéficiaires, effet redistributif, contentieux.	Acceptabilité, complexité, évitement, effets économiques.

6. Contrôle de cohérence et sécurisation juridique

6.1 Tableau loi / décret / guide

Élément	Niveau recommandé	Justification
Finalité d'information des électeurs	Loi	Principe démocratique central.
Absence d'effet sur les candidatures	Loi organique / loi ordinaire	Garantie essentielle.
Absence de contrôle de fond	Loi	Garantie de pluralisme.
Rubriques principales	Loi	Comparabilité minimale.
Calendrier précis	Décret	Adaptation à chaque scrutin.
Autorité compétente	Décret, avec encadrement légal	Organisation administrative.
Format technique	Décret ou arrêté	Évolutivité technique.
Exemples de remplissage	Guide	Pédagogie non contraignante.
Méthode de chiffrage	Guide, non obligatoire	Éviter un standard politique imposé.
Mentions déclaratives	Loi et décret	Prévenir la confusion publication/validation.
Versionnage	Décret	Modalité technique.
Bilan de mise en œuvre ou rapport d'évaluation	Loi ou dispositif non contraignant selon arbitrage Article 40	Retour d'expérience sans évaluation du contenu politique des programmes.

6.2 Tableau des risques contentieux

Risque	Cause	Niveau	Garde-fou
Atteinte à la liberté de candidature	Si le dossier devient conditionnel ou sanctionnateur.	Élevée	Caractère déclaratif, absence d'effet sur la candidature.
Atteinte au pluralisme	Si le modèle impose un cadre idéologique ou une méthode de chiffrage.	Élevée	Modèle neutre, guide non contraignant.
Contrôle administratif de fond	Si l'autorité commente ou évalue les programmes.	Élevée	Interdiction explicite.
Rupture d'égalité	Si certains candidats ont un délai, un support ou une assistance différente.	Moyenne à élevée	Conditions identiques, assistance technique uniforme.
Article 40	Si le texte crée une charge publique nouvelle.	Élevée	Version minimale, moyens existants, arbitrage services parlementaires.
Accessibilité insuffisante	Si la plateforme exclut certains publics.	Moyenne	Exigences d'accessibilité et formats alternatifs.
Données personnelles	Si des informations personnelles non nécessaires sont publiées.	Moyenne	Modèle limité, consultation CNIL.
Mauvaise interprétation publique	Si la publication est confondue avec validation.	Élevée	Mentions obligatoires et pédagogie.

6.3 Tableau droit existant / droit proposé

Texte ou pratique	État actuel	Modification proposée	Finalité
Code électoral	Pas de cadre général de présentation programmatique.	Création d'un chapitre V bis.	Base commune pour les élections nationales.
Loi du 6 novembre 1962	Pas de dossier programmatique structuré pour les candidats.	Insertion d'un I bis à l'article 3.	Application présidentielle spécifique.
Publication des programmes	Pratiques hétérogènes.	Mise à disposition gratuite des dossiers transmis, autant que possible au moyen d'outils de publication existants.	Comparabilité et accès.
Contrôle administratif	Pas de contrôle du contenu politique.	Confirmation explicite de l'absence de contrôle de fond.	Sécurité démocratique.
Données ouvertes	Pas d'obligation spécifique pour les programmes.	Publication en format ouvert lorsque possible.	Réutilisation civique.
Évaluation	Pas de rapport spécifique.	Bilan de mise en œuvre ou rapport ex post, selon arbitrage Article 40.	Amélioration continue.

6.4 Grille d'effectivité constitutionnelle appliquée aux engagements programmatiques

Dimension	Question	Indicateurs ou éléments
Qualité de la norme	La mesure nécessite-t-elle une loi, un décret, une circulaire, un traité, une négociation européenne ?	Type de texte nécessaire, délais, risques de complexité.
Accès aux droits	La mesure améliore-t-elle ou complique-t-elle l'accès réel aux droits ?	Publics concernés, non-recours, délais, obstacles numériques.
Égalité	La mesure affecte-t-elle différemment les territoires ou catégories de population ?	Effets territoriaux, publics vulnérables, discrimination indirecte.
Libertés publiques	La mesure restreint-elle ou protège-t-elle des libertés ?	Garantie, proportionnalité, recours.
Séparation des pouvoirs	La mesure modifie-t-elle les équilibres institutionnels ?	Rôle Parlement, Gouvernement, juridictions, autorités indépendantes.
Continuité de l'État	La mesure affecte-t-elle la capacité de l'État à agir et maintenir les services essentiels ?	Chaînes d'exécution, crise, délais.
Confiance institutionnelle	La mesure est-elle compréhensible et contrôlable ?	Transparence, indicateurs, mécanismes de réexamen.

6.5 Grille de valeur publique nette appliquée au dossier programmatique

Dimension	Question à poser	Usage dans la fiche mesure
Valeur produite	Quel effet réel est recherché ?	Objectifs et effets attendus.
Coût apparent	Quel coût brut est estimé ?	Coût brut lorsque disponible.
Financement	Quelle ressource est mobilisée ?	Financement envisagé.
Coûts cachés	Quels dysfonctionnements ou charges indirectes peuvent apparaître ?	Risques d'ineffectivité et conditions de mise en œuvre.
Effets d'aubaine	La mesure finance-t-elle un comportement qui aurait eu lieu ?	Analyse des bénéficiaires et additionnalité.
Externalités	Quels effets sociaux, environnementaux ou territoriaux ?	Effets attendus.
Fraction capturable	Quelle part peut être obtenue dans le calendrier annoncé ?	Calendrier et indicateurs.
Correction	Comment la mesure sera-t-elle ajustée si elle ne fonctionne pas ?	Indicateurs et mécanismes de suivi.

7. Préparation parlementaire

7.1 Note de stratégie parlementaire

Le dossier est conçu pour un chemin parlementaire. Le porteur naturel peut être un député ou un sénateur intéressé par la transparence démocratique, la qualité de l'information des électeurs, l'effectivité constitutionnelle, la modernisation du débat public ou l'évaluation des politiques publiques.

La stratégie recommandée consiste à présenter le dossier non comme un texte de contrôle des programmes, mais comme un texte de protection du pluralisme par la clarté. Le point central n'est pas de contraindre les candidats à démontrer qu'ils ont raison, mais de permettre aux électeurs de comprendre ce que chaque candidat choisit de proposer et de préciser.

L'approche peut intéresser à la fois les commissions des lois, pour les garanties démocratiques et constitutionnelles, et les commissions des finances, pour la qualité des engagements financiers, la présentation des coûts, les dépenses fiscales, les recettes et les risques de fausses économies.

La proposition doit également être présentée comme le premier levier démocratique d'une démarche plus large, et non comme un texte isolé. Son intérêt est de commencer par l'amont : mieux présenter les engagements avant le vote. Les missions d'information et les expérimentations du Produit Légal Net relèvent d'un second temps, destiné à approfondir l'évaluation de la valeur publique nette et des conditions d'effectivité de l'action publique.

7.2 Commissions et instances concernées

Instance	Intérêt pour le dossier
Commission des lois	Droit électoral, libertés politiques, pluralisme, transparence démocratique.
Commission des finances	Chiffrage, recettes, dépenses, dépenses fiscales, valeur publique nette.
Délégation aux outre-mer	Accessibilité territoriale et adaptation éventuelle.
Délégation aux droits des femmes / handicap selon les assemblées	Accessibilité et publics vulnérables si le dossier est élargi.

Groupes politiques	Portage, cosignatures, niche parlementaire.
Présidence de l'assemblée saisie	Possibilité éventuelle de saisine du Conseil d'État pour avis sur une proposition de loi.

7.3 Dossier d'auditions

1. Le dispositif proposé crée-t-il un risque d'atteinte à la liberté de candidature ?
2. Comment garantir que l'autorité administrative ne devienne pas un arbitre de la sincérité des programmes ?
3. Quel modèle commun serait suffisamment simple pour ne pas favoriser les candidats les mieux dotés ?
4. Quelle autorité serait la plus adaptée pour recevoir et publier les dossiers ?
5. Quelles rubriques doivent relever de la loi, du décret ou du guide ?
6. Comment garantir l'accessibilité des documents aux personnes éloignées du numérique ou en situation de handicap ?
7. Quels formats ouverts seraient utiles pour les journalistes, chercheurs et associations ?
8. Comment éviter une confusion entre publication et validation administrative ?
9. Quels indicateurs permettraient d'évaluer le dispositif après la première mise en œuvre ?
10. Quels sont les risques de recevabilité financière au titre de l'article 40 et comment les réduire ?

7.4 Note de réponse aux objections

Objection	Réponse proposée
Objection : le dispositif est une usine à gaz.	Réponse : la loi fixe les principes ; le modèle doit rester simple ; les candidats peuvent indiquer les informations non disponibles ; le contrôle est formel uniquement.
Objection : l'État va contrôler les programmes.	Réponse : le texte interdit explicitement toute appréciation de sincérité, faisabilité, opportunité, chiffrage ou cohérence politique.
Objection : cela favorisera les grands partis.	Réponse : le modèle doit être proportionné, les réponses peuvent être courtes et les informations non disponibles peuvent être signalées.
Objection : cela réduit la politique à des chiffres.	Réponse : le dossier ne se limite pas aux coûts ; il inclut les objectifs, effets, risques, conditions et indicateurs, sans méthode unique.
Objection : cela peut influencer le scrutin.	Réponse : toute information publique influence potentiellement le débat ; l'enjeu est de garantir l'égalité de publication, non de recommander un choix.
Objection : l'absence de dossier stigmatisera un candidat.	Réponse : l'absence est mentionnée de manière neutre et sans effet électoral ; le débat public reste libre.
Objection : la proposition risque l'article 40.	Réponse : ce point est réel ; une version minimale et une stratégie de reprise gouvernementale éventuelle doivent être préparées.

8. Annexes substantielles

8.1 Liste des annexes jointes ou à joindre

Annexe	Objet
Annexe 0	Note de synthèse générale du pack parlementaire.
Annexe 0 bis	Note flash relative au comité d'alerte des finances publiques.
Annexe 1	Proposition de loi organique consolidée.
Annexe 2	Proposition de loi ordinaire consolidée.
Annexe 3	Étude d'impact volontaire renforcée complète.
Annexe 4	Projet de décret en Conseil d'État.
Annexe 5	Modèle commun de dossier programmatique.
Annexe 6	Guide d'appropriation pour les candidats.
Annexe 7	Grille Produit Légal Net appliquée au dispositif.
Annexe 8	Grille d'effectivité constitutionnelle appliquée aux engagements programmatiques.
Annexe 9	Grille de valeur publique nette.
Annexe 10	Tableau des risques et garde-fous.
Annexe 11	Prérapport finances publiques et pertes de valeur publique.
Annexe 12	Prérapport effectivité constitutionnelle de l'action publique.
Annexe 13	Note transversale Produit Légal Net.
Annexe 14	Références juridiques et institutionnelles.
Annexe 15	Prototype ou maquette de plateforme.

8.2 Annexe 7 – Grille Produit Légal Net appliquée au dispositif

Dimension	Analyse
Capital financier	Coût de mise en œuvre limité si recours aux outils existants ; bénéfices indirects par réduction du coût de recherche et amélioration de la réutilisation.
Capital humain	Amélioration de la capacité citoyenne à comprendre, comparer et interroger les engagements. Risque d'exclusion si accessibilité insuffisante.
Capital naturel	Impact direct faible ; impact indirect par meilleure présentation des effets environnementaux des engagements.
Capital institutionnel et social	Renforcement de la transparence, de la confiance, de la traçabilité et de la qualité du débat démocratique.
Impacts négatifs	Formalisme, charge, technicisation, confusion publication/validation, avantage aux acteurs dotés.
Contributions positives	Pluralisme mieux documenté, débat plus lisible, données ouvertes, évaluation ex post.
Taux de capture à six mois	Fort si modèle simple et autorité existante ; faible si plateforme lourde ou arbitrages tardifs.

Gain net opérationnel	Principalement démocratique et institutionnel ; non réductible à un gain budgétaire direct.
-----------------------	---

Cette grille n'a pas vocation à être intégrée au texte de loi. Elle constitue un outil d'analyse interne au dossier d'impact volontaire. Elle permet d'évaluer la valeur démocratique, institutionnelle et informationnelle du dispositif, sans créer d'obligation juridique nouvelle pour les candidats ou l'autorité administrative.

8.3 Annexe 8 – Grille d'effectivité constitutionnelle pour les programmes

La grille suivante peut être proposée dans le guide d'appropriation, à titre strictement indicatif et non contraignant. Elle ne doit pas servir à noter les candidats. Elle peut aider ceux qui le souhaitent à expliciter les effets institutionnels et constitutionnels de leurs principales mesures.

Question	Utilité
Quels principes constitutionnels sont concernés ?	Permettre de relier la mesure aux droits, libertés ou objectifs fondamentaux.
Quels droits sont renforcés ou affectés ?	Identifier les effets sur les citoyens.
Quels publics pourraient rencontrer des obstacles ?	Anticiper les risques d'inégalité d'accès.
Quelle institution est responsable de la mise en œuvre ?	Clarifier les responsabilités.
Quels textes seraient nécessaires ?	Distinguer annonce politique et condition juridique.
Quels risques de contentieux existent ?	Rendre visibles les fragilités juridiques.
Quelles garanties sont prévues ?	Identifier les garde-fous.
Quels indicateurs permettraient de suivre l'effectivité ?	Préparer l'évaluation ex post.

8.4 Annexe 10 – Tableau synthétique des garde-fous

Risque démocratique	Garde-fou normatif	Garde-fou opérationnel
Validation administrative implicite	Interdiction légale de tout contrôle de fond.	Mention obligatoire sur chaque dossier publié.
Sanction d'un candidat	Absence d'effet sur la candidature.	Publication neutre de l'absence ou incomplétude.
Inégalité entre candidats	Conditions identiques de publication.	Modèle simple, assistance technique uniforme.
Technocratisation du débat	Aucune méthode unique imposée.	Guide pédagogique non contraignant.
Atteinte au pluralisme	Modèle politiquement neutre.	Contrôle limité aux rubriques formelles.
Surinterprétation médiatique	Mentions déclaratives.	Communication publique claire.

8.5 Références juridiques et institutionnelles

- Constitution du 4 octobre 1958, notamment articles 3, 4, 5, 34, 39, 40 et 61.
- Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.
- Code électoral, dispositions relatives à la propagande, au financement et à l'organisation des campagnes électorales.
- Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
- Guide de légistique, Légifrance, notamment fiches relatives aux études d'impact, aux propositions de loi, aux exposés des motifs, au domaine de la loi et du règlement, aux consultations et aux textes d'application.
- Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité, pour les exigences applicables aux services numériques publics.
- Textes relatifs à l'ouverture et à la réutilisation des données publiques.
- Règlement général sur la protection des données et droit national applicable, si des données personnelles sont traitées ou publiées.
- Prérapport – Finances publiques et pertes de valeur publique, Nicolas Gros de Seta, juillet 2026.
- Prérapport – Effectivité constitutionnelle de l'action publique, Nicolas Gros de Seta, juillet 2026.
- Note transversale – Produit Légal Net, Nicolas Gros de Seta, juillet 2026.

9. Ordre de production et points d'arbitrage

9.1 Ordre de production recommandé

1. Stabiliser la stratégie Article 40 avec les services parlementaires ou le porteur pressenti.
2. Choisir entre une version parlementaire minimale et une version complète pouvant être reprise par le Gouvernement.
3. Réviser les deux dispositifs législatifs pour éviter toute création explicite de charge inutile.
4. Soumettre la proposition de loi organique et la proposition de loi ordinaire à une relecture de droit électoral.
5. Finaliser l'étude d'impact volontaire renforcée en intégrant les éventuelles consultations préalables.
6. Construire le tableau de concordance détaillé article par article.
7. Produire une version courte du dossier pour les parlementaires et une version longue pour les annexes.
8. Préparer une note de présentation politique non partisane pour solliciter un porteur.
9. Préparer un jeu de questions d'audition pour commission des lois et commission des finances.
10. Préparer une version publique du dossier, expurgée des éléments internes ou stratégiques.

9.2 Points d'arbitrage ouverts

Point	Option A	Option B	Recommandation V1
Caractère facultatif ou obligatoire	Facultatif	Obligatoire sans sanction	Facultatif ou obligatoire très encadré ; arbitrage politique.
Autorité compétente	CNCCEP pour présidentielle	Ministère de l'intérieur	CNCCEP pour présidentielle, ministère pour publication technique.
Champ des élections	Présidentielle uniquement	Toutes élections nationales	Deux textes : présidentielle + cadre général.
Publication absence/incomplétude	Mention neutre	Aucune mention	Mention neutre pour comparabilité, sans sanction.
Guide d'appropriation	Prévu par la loi	Prévu par décret ou administration	Prévoir le principe, détails hors loi.

Formats ouverts	Obligation forte	Lorsque techniquement possible	Formule prudente : lorsque techniquement possible.
Plateforme	Espace dédié	Outil existant	Outil existant ou espace public unique selon Article 40.
Exemples PLN	Dans le guide	Dans l'étude d'impact	Dans l'étude d'impact et annexes, pas dans la loi.

9.3 Conclusion générale de cette version

Le dispositif proposé vise à créer une nouvelle couche de transparence démocratique, sans transformer l'administration en arbitre des programmes électoraux.

Sa force tient précisément à sa limite : il n'évalue pas, ne valide pas, ne sanctionne pas et ne classe pas. Il publie, dans un cadre commun, les informations que les candidats choisissent de transmettre.

La structure en deux textes permet de sécuriser le régime propre à l'élection présidentielle tout en posant un cadre général dans le Code électoral. Le dossier commun permet d'éviter la dispersion des justifications et d'adosser les deux textes à une étude d'impact volontaire renforcée.

Le point le plus sensible de la stratégie parlementaire demeure la recevabilité financière au titre de l'article 40. Une version minimale, strictement calibrée, devra être préparée si les services parlementaires considèrent que la plateforme, l'assistance technique, l'archivage ou les obligations de publication créent une charge publique. Le dossier complet reste néanmoins utile : il peut servir à convaincre un porteur parlementaire, à demander un avis du Conseil d'État, à alimenter une mission d'information ou à permettre une reprise gouvernementale du dispositif.

Dans l'architecture générale du pack, ces propositions de loi ne constituent pas l'aboutissement de la démarche.

Elles en constituent un premier levier démocratique : commencer par rendre plus lisibles, comparables et traçables les engagements soumis aux électeurs, avant d'étendre progressivement la méthode à l'évaluation des politiques publiques, des dépenses, des recettes, des dispositifs administratifs, des conditions d'effectivité de l'État de droit et de la valeur publique nette produite.

La perspective d'ensemble est donc la suivante : mieux informer les électeurs, améliorer la qualité du débat démocratique, contribuer à traiter certains facteurs de défiance et d'abstention, et préparer une évaluation plus rigoureuse de la valeur publique des engagements, sans porter atteinte au pluralisme ni à la liberté de candidature.

10. Annexes opérationnelles détaillées

10.1 Annexe opérationnelle – modèle détaillé de fiche mesure

La présente annexe constitue un modèle opérationnel détaillé. Elle n'a pas vocation à être intégrée dans le texte de loi. Elle peut être utilisée comme base de travail pour un guide d'appropriation non contraignant, sous réserve d'adaptation par l'autorité compétente et de validation par les services parlementaires.

10.1.1 Intitulé de la mesure

Formuler une mesure en une phrase courte. Exemple fictif : réduire les délais d'accès à un service public.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.2 Objectif poursuivi

Expliquer le résultat recherché : accès, efficacité, transition, sécurité, pouvoir d'achat, égalité, santé, souveraineté, etc.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.3 Situation actuelle

Décrire brièvement le problème auquel la mesure répond. Mentionner si le diagnostic repose sur une donnée, un constat politique ou une hypothèse.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.4 Publics concernés

Identifier les personnes, ménages, entreprises, collectivités, administrations, territoires ou secteurs concernés.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.8 Effets attendus

Distinguer si possible effets économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux, institutionnels ou démocratiques.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.9 Conditions de mise en œuvre

Identifier les textes, budgets, acteurs, systèmes d'information, ressources humaines, formations ou négociations nécessaires.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.10 Risques d'ineffectivité

Identifier ce qui pourrait empêcher la mesure de produire ses effets : retard, contentieux, complexité, non-recours, inégalité territoriale, manque de moyens.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.11 Indicateurs proposés

Proposer un ou plusieurs indicateurs de moyens, réalisation, résultat, impact ou effectivité.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.12 Calendrier indicatif

Indiquer si la mesure est envisagée à six mois, un an, mi-mandat, fin de mandat ou dépend d'une condition préalable.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.13 Incertitudes

Identifier ce qui reste à arbitrer ou documenter.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.1.14 Sources

Mentionner les sources, hypothèses ou travaux mobilisés, si disponibles.

Réponse du candidat :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.2 Annexe opérationnelle – matrice de suivi ex post

N°	Indicateur	Définition	Responsable	Usage
1	Dossiers transmis	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
2	Rubriques renseignées	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
3	Rubriques non chiffrées	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
4	Consultations publiques	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
5	Téléchargements	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
6	Réutilisations médiatiques	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
7	Réutilisations scientifiques	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
8	Signalements accessibilité	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
9	Corrections publiées	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
10	Contentieux ou réclamations	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
11	Avis des utilisateurs	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.
12	Améliorations proposées	Donnée à collecter après la première mise en œuvre.	Responsable à désigner par décret ou rapport parlementaire.	À consolider dans le rapport d'évaluation.

10.3 Annexe opérationnelle – check-list avant dépôt parlementaire

- Valider la distinction loi organique / loi ordinaire.
- Vérifier la recevabilité financière au titre de l'article 40.
- Vérifier la recevabilité organique du texte relatif à l'élection présidentielle.
- Vérifier la codification proposée dans le Code électoral.
- Vérifier l'autorité compétente pour la présidentielle.
- Vérifier le niveau normatif des rubriques.
- Réduire les dispositions techniques dans la loi.
- Préparer une version minimale en cas de risque Article 40.
- Préparer la demande éventuelle d'avis au Conseil d'État.
- Préparer les auditions prioritaires.
- Préparer l'argumentaire public.
- Préparer une version courte pour les parlementaires.
- Préparer les annexes techniques.
- Vérifier les impacts outre-mer.
- Vérifier les impacts RGPD et accessibilité.
- Vérifier les mentions non-validation / non-sanction.
- Vérifier la cohérence entre exposé des motifs et dispositif.
- Vérifier que l'exposé des motifs ne paraphrase pas excessivement le texte.
- Vérifier la liste des textes d'application.
- Vérifier les indicateurs d'évaluation ex post.

10.4 Annexe opérationnelle – version courte de présentation parlementaire

Cette proposition vise à créer un cadre commun de présentation des principaux engagements programmatiques, afin d'améliorer l'information des électeurs et la comparabilité des programmes, sans contrôler le contenu politique des engagements.

Elle repose sur une garantie centrale : aucune autorité administrative ne peut valider, invalider, noter ou modifier un programme. L'absence de dossier ou son incomplétude ne peut produire aucun effet sur la candidature.

Le dispositif permet aux candidats de présenter, dans un format commun, les objectifs, coûts lorsqu'ils sont disponibles, financements lorsqu'ils sont précisés, effets attendus, conditions de mise en œuvre, risques d'ineffectivité, indicateurs et calendrier indicatif de leurs principales mesures.

L'objectif n'est pas de standardiser la politique, mais de rendre le débat plus lisible. Les candidats restent libres de leurs propositions. Les électeurs disposent seulement d'un meilleur accès à une information structurée.

11. Étude d'impact volontaire renforcée – analyse article par article consolidée

La présente section complète l'analyse synthétique des articles en précisant la fonction de chaque disposition, son impact attendu et son principal point de vigilance.

Elle ne se substitue pas à la relecture des services parlementaires compétents.

11.1 Proposition de loi organique

Article 1er – Dossier de présentation programmatique pour l'élection présidentielle

L'article 1er crée, dans la loi du 6 novembre 1962, la possibilité pour les candidats à l'élection présidentielle de transmettre un dossier de présentation programmatique.

Son impact principal est démocratique : améliorer l'information des électeurs et rendre les principaux engagements plus comparables.

Son point de vigilance est constitutionnel : le dossier ne doit jamais devenir une condition de candidature, une validation administrative du programme ou une obligation substantielle de chiffrage.

Article 2 – Garantie de pluralisme et absence de contrôle de fond

L'article 2 sécurise le dispositif en interdisant toute interprétation permettant à une autorité administrative ou juridictionnelle de contrôler l'opportunité politique, la valeur, la sincérité, la faisabilité ou la cohérence d'un programme.

Son impact principal est juridique : protéger la liberté de candidature, le pluralisme politique et la liberté d'expression électorale.

Son point de vigilance est rédactionnel : l'interdiction du contrôle de fond doit rester explicite, générale et non ambiguë.

Article 3 – Décret en Conseil d'État

L'article 3 renvoie les modalités de mise en œuvre à un décret en Conseil d'État.

Son impact principal est opérationnel : permettre l'adaptation du calendrier, du format, des modalités de dépôt, de publication et d'accessibilité.

Son point de vigilance est légistique : les garanties fondamentales doivent rester dans la loi organique, tandis que les modalités techniques peuvent relever du décret.

Article 4 – Entrée en vigueur et dispositions transitoires

L'article 4 organise l'entrée en vigueur et permet des modalités transitoires pour la première application.

Son impact principal est démocratique : éviter qu'un nouveau dispositif ne produise une rupture d'égalité entre candidats.

Son point de vigilance est temporel : le calendrier doit être suffisamment anticipé pour ne pas perturber la campagne.

11.2 Proposition de loi ordinaire

Article 1er – Création d'un cadre général dans le Code électoral

L'article 1er crée un cadre général de transparence programmatique pour les élections nationales.

Son impact principal est institutionnel : poser une base commune, distincte du régime spécifique de l'élection présidentielle.

Son point de vigilance est le champ d'application : les élections concernées devront être précisées sans créer une charge disproportionnée.

Article 2 – Rubriques du dossier programmatique

L'article 2 définit les rubriques essentielles du dossier.

Son impact principal est informationnel : permettre une comparaison minimale entre engagements.

Son point de vigilance est démocratique : les rubriques doivent rester un cadre de présentation, non une méthode officielle de chiffrage ou de notation.

Article 3 – Modèle commun

L'article 3 prévoit un modèle commun de dossier.

Son impact principal est pratique : rendre les informations plus lisibles et comparables.

Son point de vigilance est l'égalité réelle entre candidats : le modèle doit rester simple, accessible et compatible avec des réponses courtes ou des informations non disponibles.

Article 4 – Publication et accessibilité

L'article 4 organise la mise à disposition publique des dossiers transmis.

Son impact principal est civique : permettre aux électeurs, médias, chercheurs et associations de consulter les engagements dans des conditions identiques.

Son point de vigilance est financier : la publication ne doit pas être rédigée comme imposant nécessairement la création d'une nouvelle plateforme.

Article 5 – Contrôle formel uniquement

L'article 5 est l'un des garde-fous centraux du dispositif.

Son impact principal est juridique : empêcher toute transformation du cadre commun en contrôle administratif des programmes.

Son point de vigilance est l'interprétation pratique : l'autorité compétente doit vérifier uniquement la présence, le format et les rubriques, sans apprécier le contenu politique.

Article 6 – Absence ou incomplétude du dossier

L'article 6 permet de mentionner de manière neutre l'absence ou l'incomplétude du dossier.

Son impact principal est la transparence : éviter que l'absence de transmission ne soit invisible.

Son point de vigilance est la non-sanction : cette mention ne doit pas devenir une stigmatisation officielle ni produire d'effet sur la régularité de la candidature.

Article 7 – Décret en Conseil d'État

L'article 7 renvoie les modalités d'application au décret.

Son impact principal est opérationnel : adapter le dispositif aux scrutins, aux outils existants et aux contraintes techniques.

Son point de vigilance est la distinction loi/règlement : le décret ne doit pas créer de contrôle de fond ni ajouter d'obligations substantielles nouvelles.

Article 8 – Guide d'appropriation

L'article 8 prévoit ou permet la mise à disposition d'un guide non contraignant.

Son impact principal est pédagogique : aider les candidats à comprendre le modèle.

Son point de vigilance est normatif : le guide ne doit pas devenir une norme obligatoire, une méthode officielle de chiffrage ou un référentiel idéologique.

Article 9 – Évaluation ex post

L'article 9 prévoit un retour d'expérience après la première mise en œuvre.

Son impact principal est l'amélioration continue : mesurer l'usage du dispositif, son accessibilité, ses difficultés et ses effets.

Son point de vigilance est politique : le rapport ne doit pas évaluer le contenu des programmes.

Article 10 – Entrée en vigueur

L'article 10 organise l'entrée en vigueur de la loi ordinaire.

Son impact principal est la sécurité juridique.

Son point de vigilance est l'égalité entre candidats lors de la première application.

12. Étude d'impact volontaire renforcée – options détaillées

L'étude d'impact volontaire a comparé six options.

Option	Avantage principal	Risque principal	Conclusion
Absence d'intervention normative	Aucune charge nouvelle ; respect intégral des pratiques existantes.	Maintien de l'hétérogénéité, faible comparabilité, absence de base structurée.	Non retenue.
Charte volontaire	Souplesse, faible risque juridique, expérimentation rapide.	Adoption incertaine, absence d'égalité de publication, faible stabilité.	Utile comme complément, mais insuffisante comme solution principale.
Plateforme facultative sans loi	Amélioration de l'accès à l'information sans contrainte forte.	Garanties démocratiques moins solides ; usage inégal ; risque de confusion.	Possible en expérimentation, mais insuffisante pour installer un cadre stable.
Cadre commun sans sanction	Équilibre entre information, pluralisme, égalité de publication et sécurité démocratique.	Risque de formalisme, charge administrative, Article 40.	Option retenue, sous réserve de sécurisation.
Obligation avec sanction	Couverture maximale.	Risque constitutionnel élevé ; atteinte possible à la liberté de candidature.	Écartée.

Contrôle de sincérité ou de faisabilité	Répond à une attente apparente de vérité démocratique.	Transformation de l'administration en arbitre politique.	Écartée.
---	--	--	----------

L'option retenue est donc celle d'un cadre commun sans sanction, limité à une fonction d'information, de publication et de comparabilité.

Cette option est la plus cohérente avec les garde-fous démocratiques du dossier : absence de contrôle de fond, absence de validation administrative, absence de notation des candidats, absence d'effet sur les candidatures et possibilité de mentionner les informations non disponibles.

Elle doit toutefois être calibrée au regard de l'article 40. Une version minimale devra être préparée si les services parlementaires estiment que certaines modalités de publication, d'archivage, d'assistance ou de rapport créent une charge publique nouvelle.

13. Guide d'appropriation détaillé – rubriques du dossier programmatique

Le même garde-fou vaut pour l'ensemble des rubriques : aucune rubrique ne constitue un critère officiel de notation. Le guide éclaire le débat public ; il ne détermine pas la valeur politique d'un programme. Les exemples proposés sont fictifs, non contraignants et ne constituent pas une méthode officielle de chiffrage ou d'évaluation.

13.1 Intitulé de la mesure

L'intitulé doit permettre d'identifier rapidement la mesure. Il peut être politique, mais doit être compréhensible sans lecture préalable du programme complet.

13.1.1 Conseils de remplissage

- Éviter les intitulés trop généraux.
- Éviter les slogans non accompagnés d'un objet identifiable.
- Indiquer si la mesure est nouvelle, prolongée ou modifiée.

13.1.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Intitulé de la mesure », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.2 Objectifs poursuivis

Cette rubrique explique le résultat recherché. Elle ne demande pas une justification exhaustive, mais une clarification de l'intention.

13.2.1 Conseils de remplissage

- Distinguer objectif politique et moyen technique.
- Préciser le problème public visé.
- Indiquer l'horizon de résultat lorsque possible.

13.2.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Objectifs poursuivis », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.3 Principes constitutionnels ou objectifs d'intérêt général

Cette rubrique est facultative et permet au candidat de rattacher la mesure à des principes ou objectifs qu'il juge pertinents.

13.3.1 Conseils de remplissage

- Ne pas imposer de lecture constitutionnelle unique.
- Autoriser la mention non retenue à ce stade.
- Éviter la validation administrative de ce rattachement.

13.3.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Principes constitutionnels ou objectifs d'intérêt général », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.4 Publics, territoires ou secteurs concernés

Cette rubrique rend visible le périmètre réel de la mesure.

13.4.1 Conseils de remplissage

- Identifier les bénéficiaires directs et indirects.
- Identifier les acteurs chargés de mise en œuvre.
- Mentionner les territoires ultramarins si concernés.

13.4.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Publics, territoires ou secteurs concernés », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.5 Coût brut estimé

Cette rubrique permet de présenter un coût lorsqu'il est disponible. Elle ne crée pas une obligation de chiffrage exhaustif.

13.5.1 Conseils de remplissage

- Autoriser les fourchettes.
- Autoriser les ordres de grandeur.
- Autoriser la mention non chiffré à ce stade.

13.5.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Coût brut estimé », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.5.3 Point de vigilance démocratique

Cette rubrique ne doit pas devenir un critère officiel de notation. Elle éclaire le débat public ; elle ne détermine pas la valeur politique d'un programme.

13.6 Financement envisagé

Cette rubrique présente les ressources ou arbitrages envisagés lorsque le candidat choisit de les préciser.

13.6.1 Conseils de remplissage

- Distinguer recette nouvelle, redéploiement, économie, dette, suppression de dépense fiscale.
- Indiquer si l'arbitrage est futur.
- Ne pas contrôler la faisabilité.

13.6.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Financement envisagé », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.6.3 Point de vigilance démocratique

Cette rubrique ne doit pas devenir un critère officiel de notation. Elle éclaire le débat public ; elle ne détermine pas la valeur politique d'un programme.

13.7 Effets attendus

Cette rubrique invite à distinguer les effets économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux, institutionnels ou démocratiques.

13.7.1 Conseils de remplissage

- Ne pas exiger une étude d'impact complète par mesure.
- Admettre les effets qualitatifs.
- Rendre visibles les effets indirects.

13.7.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Effets attendus », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.8 Conditions de mise en œuvre

Cette rubrique précise les conditions pratiques : texte, décret, budget, négociation, système d'information, administration, calendrier.

13.8.1 Conseils de remplissage

- Distinguer ce qui dépend du national, de l'Europe ou de collectivités.
- Mentionner les conditions préalables.
- Identifier les dépendances.

13.8.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Conditions de mise en œuvre », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.9 Risques d'ineffectivité

Cette rubrique est centrale : elle permet de signaler ce qui pourrait empêcher la mesure de produire ses effets.

13.9.1 Conseils de remplissage

- Ne pas considérer le risque comme un aveu de faiblesse.
- Distinguer risque juridique, budgétaire, administratif, social, numérique.

- Proposer des garde-fous si possible.

13.9.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Risques d'ineffectivité », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.9.3 Point de vigilance démocratique

Cette rubrique ne doit pas devenir un critère officiel de notation. Elle éclaire le débat public ; elle ne détermine pas la valeur politique d'un programme.

13.10 Indicateurs proposés

Cette rubrique permet au candidat de proposer les indicateurs par lesquels la mise en œuvre pourrait être suivie.

13.10.1 Conseils de remplissage

- Distinguer indicateurs de moyens, réalisation, résultat, impact.
- Éviter les indicateurs trop vagues.
- Indiquer la source potentielle de données.

13.10.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Indicateurs proposés », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

13.11 Calendrier indicatif

Cette rubrique aide à distinguer les mesures immédiates, les réformes de moyen terme et les transformations de long terme.

13.11.1 Conseils de remplissage

- Indiquer les horizons.
- Mentionner les dépendances.
- Éviter de faire passer un calendrier indicatif pour un engagement juridiquement garanti.

13.11.2 Exemple de formulation neutre

Le candidat peut indiquer, pour la rubrique « Calendrier indicatif », une réponse concise, une fourchette, une hypothèse ou la mention selon laquelle l'information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

14. Modèle programmatique complet – fiche

Le présent dossier ne reproduit qu'une fiche type. Un cahier complet de fiches peut être annexé séparément pour les besoins opérationnels du guide d'appropriation ou d'une expérimentation.

14.1 Fiche mesure n° 1

Rubrique	Réponse
Intitulé de la mesure	
Objectif poursuivi	

15. Questionnaire d'audition détaillé

15.1 Constitutionnalistes et spécialistes du droit électoral

Le dispositif peut-il être regardé comme une atteinte à la liberté de candidature ?
Quelle distinction faut-il établir entre information des électeurs et contrôle du contenu politique ?
Le recours à une loi organique est-il nécessaire pour l'élection présidentielle ?
Quelles rubriques doivent absolument rester facultatives ?
Comment éviter une validation implicite ?

Synthèse attendue de l'audition :

.....

.....

.....

.....

15.2 Services parlementaires et juristes de l'article 40

Le texte crée-t-il ou aggrave-t-il une charge publique ?
Quels articles sont les plus sensibles ?
Une version minimale pourrait-elle être recevable ?
Le renvoi au décret réduit-il ou non le risque ?
Quelles formulations doivent être évitées ?

Synthèse attendue de l'audition :

.....

.....

.....

.....

15.3 Ministère de l'intérieur et administration électorale

Quelle autorité pourrait techniquement recevoir les dossiers ?
Quels outils de publication existent déjà ?
Quel calendrier serait compatible avec les scrutins ?
Quel contrôle formel est réaliste ?
Quel coût minimal peut être anticipé ?

Synthèse attendue de l'audition :

.....

.....

.....

.....

15.4 CNIL et experts données

Le dispositif implique-t-il un traitement de données personnelles ?
Quelles données doivent être exclues ?
Quelles durées d'archivage sont pertinentes ?
Quels formats ouverts sont recommandables ?
Comment concilier réutilisation et protection des données ?

Synthèse attendue de l'audition :

.....

.....

.....

.....

15.5 Défenseur des droits et accessibilité

Comment garantir l'accès aux personnes en situation de handicap ?

Comment éviter la fracture numérique ?

Quels formats alternatifs prévoir ?

Comment rendre le modèle compréhensible ?

Quels indicateurs d'accessibilité mesurer ?

Synthèse attendue de l'audition :

.....

.....

.....

.....

15.6 Partis politiques et candidats

Le modèle est-il proportionné ?

Quelles rubriques sont les plus difficiles à renseigner ?

Quels délais seraient réalistes ?

Comment éviter un avantage aux grandes formations ?

Quel accompagnement technique serait utile ?

Synthèse attendue de l'audition :

.....

.....

.....

.....

15.7 Médias, chercheurs et associations civiques

Quelles données seraient les plus utiles ?

Quels formats faciliteraient la comparaison ?

Comment éviter la surinterprétation ?

Quels usages pédagogiques peut-on anticiper ?

Quels indicateurs d'impact démocratique mesurer ?

Synthèse attendue de l'audition :

.....

.....

.....

.....

16. Matrices de contrôle final

16.1 Contrôle de conformité au guide de légistique

Point de contrôle	État V1	Commentaire
Exposé des motifs distinct du dispositif	Oui / À vérifier	L'exposé doit expliquer sans paraphraser.
Diagnostic factuel	Oui / À compléter	État des pratiques à documenter davantage.
Options comparées	Oui	Six options analysées.
Nécessité de légiférer	Oui / À sécuriser	Justification à renforcer selon porteur.
Domaine loi/règlement	Oui	Tableau dédié.
Textes d'application	Oui	Projet de décret préparatoire.
Consultations	Oui / À mener	Tableau et questionnaire.
Application dans le temps	Oui	Dispositions transitoires.
Application dans l'espace	À approfondir	Outre-mer à expertiser.
Impacts financiers	À sécuriser	Article 40 : point majeur.
Indicateurs d'impact	Oui	Cinq indicateurs proposés.
Évaluation ex post	Oui	Rapport au Parlement.

16.2 Contrôle de non-substitution démocratique

- Le dossier ne classe pas les candidats.
- Le dossier ne note pas les programmes.
- Le dossier ne valide pas les mesures.
- Le dossier ne sanctionne pas les absences ou incomplétudes.
- Le dossier ne remplace pas les médias, les chercheurs, les associations ou les électeurs.
- Le dossier ne crée pas de vérité officielle sur les programmes.
- Le dossier ne transforme pas le chiffrage en condition de légitimité politique.
- Le dossier ne réduit pas l'élection à une procédure administrative.

16.3 Version minimale en cas de risque Article 40

Si le risque de recevabilité financière est confirmé, une version minimale pourrait consister à poser uniquement les garanties et le principe d'une faculté de transmission, en renvoyant la publication à des modalités existantes et en supprimant toute obligation explicite de création de plateforme, d'assistance ou d'archivage spécifique.

Élément	Version complète	Version minimale
Plateforme	Espace numérique public unique dédié.	Publication par outil existant, selon moyens disponibles.
Guide	Guide d'appropriation publié.	Guide facultatif ou annexe parlementaire non normative.
Formats ouverts	Publication ouverte structurée.	Publication ouverte lorsque possible.
Évaluation	Rapport complet.	Rapport simplifié ou mission d'information.
Contrôle formel	Contrôle par autorité compétente.	Vérification minimale de format.

Assistance	Assistance technique.	Pas d'assistance obligatoire.
------------	-----------------------	-------------------------------

La version minimale devrait être produite comme document autonome avant toute transmission à un porteur parlementaire.

Elle devrait conserver uniquement :

1. la faculté de transmission d'un dossier programmatique ;
2. la finalité d'information des électeurs ;
3. l'absence d'effet sur les candidatures ;
4. l'interdiction de tout contrôle de fond ;
5. la possibilité d'une mise à disposition selon les moyens existants ;
6. le renvoi des modalités techniques au décret ;
7. les garanties de neutralité, d'égalité et de pluralisme.

Elle devrait éviter de créer explicitement :

1. une plateforme dédiée ;
2. une assistance technique obligatoire ;
3. un archivage spécifique ;
4. une API ou un format ouvert structuré obligatoire ;
5. un comparateur public ;
6. une collecte détaillée d'indicateurs d'usage ;
7. un service administratif nouveau.

17. Conclusion finale du dossier législatif commun

Le présent dossier législatif propose un premier levier démocratique : rendre les engagements programmatiques plus lisibles, comparables et traçables, sans contrôler les programmes, sans noter les candidats, sans créer de sanction et sans porter atteinte à la liberté de candidature.

Il doit être compris comme une étape dans une trajectoire plus large d'amélioration continue de la valeur publique.

Cette trajectoire relie l'urgence budgétaire, les pertes de valeur publique, l'effectivité de l'État de droit, la transparence démocratique, les expérimentations du Produit Légal Net et la restauration des conditions de confiance nécessaires à la participation citoyenne.

La soutenabilité des finances publiques, l'effectivité de l'État de droit, la lutte contre l'abstention et la qualité du débat démocratique ne peuvent plus être traitées séparément.

Elles doivent être articulées dans une même démarche de création de valeur publique, vérifiable et continuellement améliorable.

Dans cette perspective, les propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques ne constituent pas un aboutissement.

Elles constituent une première étape : commencer par clarifier ce qui est promis aux citoyens, afin de mieux relier ensuite le vote, la décision publique, l'exécution, l'évaluation et l'ajustement.