

Note de synthèse générale

Pour une amélioration continue de la valeur publique

Répondre à l'urgence budgétaire sans sacrifier l'effectivité de l'État de droit

Missions d'information, note flash, expérimentations du Produit Légal Net et transparence démocratique

Objet : proposition d'une trajectoire parlementaire articulant une contribution immédiate au débat budgétaire, deux missions d'information, des expérimentations du Produit Légal Net, une méthode d'amélioration continue de la valeur publique soutenable et deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques.

Juillet 2026

Auteur du dossier préparatoire : Nicolas Gros de Seta

Consultant en gouvernance systémique / Concepteur du parcours LUMEN

de-seta.com | contact@de-seta.com | [LinkedIn](#)

Président /Co-fondateur de la Citizen Conference Of Parties

ccop.world

1. Le pack en une page

Le présent pack parlementaire propose d'ouvrir un chantier national d'amélioration continue de la valeur publique.

Son point de départ est une urgence immédiate : dans un contexte de tension accrue sur les finances publiques et de recherche de nouvelles économies, il devient essentiel de distinguer les économies réelles des fausses économies, les dépenses utiles des dépenses inefficaces, les recettes protégées des recettes fragiles, et les réductions budgétaires qui améliorent l'action publique de celles qui déplacent simplement les coûts vers l'avenir.

Mais la réponse proposée n'est pas seulement conjoncturelle.

Elle est structurelle.

Le pack vise à aider le Parlement, le Gouvernement, les administrations et les citoyens à mieux identifier ce qui produit réellement de la valeur publique, ce qui en détruit, ce qui n'est pas capté, ce qui génère des coûts cachés, et ce qui rend les principes juridiques, constitutionnels et démocratiques effectivement opérants.

La question centrale peut être formulée ainsi :

comment transformer les ressources collectives, les principes de l'État de droit et les engagements démocratiques en valeur publique nette, soutenable et vérifiable ?

Le pack propose une trajectoire en six volets :

1. une note flash relative à l'urgence budgétaire, destinée à contribuer immédiatement au débat sur les économies publiques, les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine et les fausses économies ;
2. une mission d'information sur les pertes de valeur publique, les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine, les fausses économies et les conditions d'une finance publique soutenable ;
3. une mission d'information sur l'effectivité constitutionnelle de l'action publique et la transparence des engagements programmatiques ;
4. des expérimentations du Produit Légal Net sur des administrations, politiques publiques, dépenses fiscales, dispositifs sociaux, programmes territoriaux ou chaînes d'action publique ;
5. deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques, l'une organique pour l'élection présidentielle, l'autre ordinaire pour le Code électoral ;
6. une démarche d'amélioration continue permettant d'observer, de modéliser, de décider et d'agir à partir des résultats constatés.

Les deux propositions de loi ne constituent donc pas l'aboutissement du pack.

Elles en constituent un premier levier démocratique : celui qui permet de commencer par la source de la décision politique, c'est-à-dire la manière dont les engagements sont présentés aux citoyens avant le vote.

Cette démarche peut également contribuer à lutter contre l'abstention, non par injonction morale au vote, mais en renforçant les conditions concrètes de la confiance démocratique : lisibilité des engagements, traçabilité des promesses, comparabilité des propositions, suivi des effets réels et possibilité pour les citoyens de mieux comprendre ce que leur vote peut produire.

La trajectoire proposée peut se résumer ainsi :

objectiver, expérimenter, sécuriser, agir, puis améliorer en continu.

2. Finalité générale

Le présent pack s'inscrit dans une ambition de transformation de l'action publique.

Il ne vise pas seulement à produire une réforme électorale, ni à ajouter une procédure administrative supplémentaire.

Il vise à contribuer à l'opérationnalisation de la création de valeur publique soutenable en amélioration continue à l'échelle du pays.

Une action publique ne peut plus être évaluée uniquement à partir de son coût apparent, de son inscription budgétaire, de son affichage politique ou de sa conformité formelle.

Elle doit aussi être appréciée au regard de sa capacité réelle à produire de la valeur publique soutenable, à éviter les coûts cachés, à protéger les recettes légitimes, à réduire les effets d'aubaine, à prévenir les fausses économies, à rendre effectifs les principes juridiques et constitutionnels, et à améliorer concrètement la vie des citoyens.

Dans cette perspective, les finances publiques, l'effectivité constitutionnelle et la transparence démocratique ne sont pas trois sujets séparés.

Ils constituent trois dimensions d'une même question :

l'action publique transforme-t-elle réellement les ressources collectives et les principes de l'État de droit en valeur publique nette ?

Le pack proposé cherche à donner au Parlement les moyens d'ouvrir ce chantier de manière structurée, prudente et expérimentale.

Il cherche également à répondre à une crise plus profonde de confiance démocratique. Lorsque les citoyens ne comprennent plus clairement ce qui est proposé, ce qui est

réalisable, ce qui est financé, ce qui est suivi et ce qui produit réellement des effets, le vote peut apparaître moins utile, moins lisible ou moins décisif. À l'inverse, une démocratie qui rend mieux visibles ses engagements, ses résultats et ses apprentissages peut créer de meilleures conditions de participation.

3. Un contexte d'urgence budgétaire

La convocation d'un comité d'alerte des finances publiques et la recherche de nouvelles économies rendent nécessaire une clarification du débat budgétaire.

Dans un tel contexte, la question ne peut pas être seulement : où couper ?

Elle doit aussi devenir : que produit réellement chaque dépense, chaque recette, chaque dispositif et chaque réforme ?

Une économie budgétaire apparente n'est pas toujours une économie réelle.

Une dépense supprimée peut produire des coûts différés plus importants.

Une baisse de moyens peut créer de la complexité, du non-recours, des retards, des contentieux, de l'usure professionnelle ou une dégradation du service rendu.

Une dépense fiscale peut produire un effet d'aubaine supérieur à son bénéfice réel.

Une recette peut être votée mais mal recouvrée, mal protégée ou insuffisamment sécurisée.

Une politique publique peut afficher un coût mais produire une valeur publique supérieure à ce coût ; inversement, une mesure apparemment peu coûteuse peut détruire de la valeur publique par ses effets indirects.

Une finance publique soutenable ne peut donc pas seulement être une finance publique qui dépense moins.

Elle doit être une finance publique qui prélève mieux, protège mieux ses recettes, dépense mieux, corrige plus vite, évite les coûts futurs et transforme davantage de ressources collectives en valeur publique nette.

C'est dans cette perspective que le présent pack propose d'articuler urgence budgétaire et transformation structurelle de l'action publique.

4. Problème public identifié

Le problème public peut être formulé ainsi :

la France ne dispose pas encore d'un cadre suffisamment opérationnel pour identifier, expérimenter, suivre et améliorer en continu la création de valeur publique soutenable.

Cette difficulté se manifeste à plusieurs niveaux.

Au niveau budgétaire, les outils classiques de suivi des finances publiques ne permettent pas toujours de distinguer la dépense utile, la dépense inefficace, le coût caché, la recette fragile, la recette non captée, l'effet d'aubaine, la fausse économie et la valeur publique réellement produite.

Au niveau juridique et constitutionnel, l'action publique est souvent appréciée sous l'angle de la conformité formelle, alors que l'enjeu central devient aussi celui de l'effectivité : les droits, les libertés, les principes constitutionnels et les objectifs publics produisent-ils réellement leurs effets dans la vie des citoyens ?

Au niveau démocratique, les engagements électoraux sont présentés dans des formats très hétérogènes. Les citoyens disposent rarement d'un cadre commun permettant de comparer les principales mesures proposées au regard de leurs objectifs, de leurs coûts, de leurs financements, de leurs conditions de mise en œuvre, de leurs risques d'ineffectivité, de leurs indicateurs et de leur calendrier.

Cette difficulté peut nourrir la défiance démocratique.

Lorsque les engagements paraissent trop généraux, insuffisamment suivis ou difficilement comparables, une partie des citoyens peut considérer que le débat électoral ne permet pas réellement de choisir, de contrôler ou d'influencer l'action publique. Cette perte de lisibilité peut contribuer à l'abstention, au désengagement ou au sentiment d'impuissance démocratique.

Le pack proposé vise à traiter ces trois niveaux ensemble.

Il propose de relier la question budgétaire, la question juridique et la question démocratique dans une même démarche d'amélioration continue de la valeur publique soutenable.

5. Principe directeur

Le principe directeur du pack est le suivant :

mieux comprendre pour mieux décider ; mieux décider pour mieux agir ; mieux agir pour améliorer en continu la valeur publique soutenable.

Ce principe se décline en quatre exigences.

Premièrement, mieux observer les pertes de valeur publique : coûts cachés, recettes non captées, effets d'aubaine, fausses économies, coûts différés, non-recours, contentieux évitables, complexités excessives, usure professionnelle ou défauts de coordination.

Deuxièmement, mieux modéliser les conditions de création de valeur soutenable : effets attendus, impacts négatifs, contribution à l'État de droit, risques d'ineffectivité, coûts de mise en œuvre, taux de capture et gains réellement transformables.

Troisièmement, mieux décider à partir d'informations lisibles, comparables et traçables, sans réduire le choix démocratique à une notation technocratique.

Quatrièmement, mieux agir par expérimentations, retours d'expérience et amélioration continue.

Le pack ne propose donc ni une planification rigide, ni une certification administrative de l'action publique, ni une notation des programmes politiques.

Il propose une méthode démocratique et parlementaire pour rendre la création de valeur soutenable plus visible, plus pilotable et plus vérifiable.

Il propose également de renforcer les conditions concrètes de la participation démocratique. Lutter contre l'abstention ne suppose pas seulement d'appeler les citoyens à voter ; cela suppose aussi de rendre le vote plus intelligible, plus traçable et plus relié aux effets réels de l'action publique.

6. Architecture générale du pack

Le pack comprend six ensembles principaux.

6.1. Une note flash relative à l'urgence budgétaire

La note flash constitue la porte d'entrée courte et immédiate du pack.

Elle est destinée aux interlocuteurs concernés par le débat budgétaire, la recherche d'économies, la trajectoire des finances publiques et l'identification de nouveaux leviers d'action.

Elle ne résume pas l'ensemble du dossier.

Elle vise un objectif précis : montrer que la recherche d'économies ne peut pas se limiter à des coupes budgétaires, mais doit aussi intégrer l'identification des coûts cachés, des recettes non captées, des effets d'aubaine, des fausses économies, des coûts différés et des pertes de valeur publique.

Elle peut être transmise seule, ou accompagnée du prérapport finances publiques et de la note transversale sur le Produit Légal Net.

Elle permet de relier l'urgence budgétaire immédiate à la proposition structurelle du pack : expérimenter une méthode de valeur publique nette et d'amélioration continue de l'action publique.

6.2. Deux missions d'information parlementaires

Les deux missions d'information constituent le point d'entrée institutionnel du pack.

Elles permettent d'objectiver les constats, d'auditionner les acteurs compétents, d'identifier les risques, de vérifier les hypothèses et de préparer des expérimentations.

Elles ne servent pas seulement à préparer deux propositions de loi.

Elles servent d'abord à ouvrir un chantier parlementaire sur la création de valeur soutenable, les pertes de valeur publique et l'effectivité réelle de l'action publique.

6.3. Des expérimentations du Produit Légal Net

Le pack propose que les missions d'information puissent déboucher sur des expérimentations concrètes du Produit Légal Net.

Ces expérimentations pourraient porter sur des administrations, politiques publiques, dépenses fiscales, dispositifs sociaux, programmes territoriaux, opérateurs publics ou chaînes d'action publique.

Elles permettraient de tester une méthode d'analyse distinguant :

- la valeur brute produite ;
- les impacts négatifs ;
- les contributions positives à l'État de droit ;
- les coûts cachés ;
- les risques d'ineffectivité ;
- le taux de capture réel ;
- les coûts de mise en œuvre ;
- la valeur publique nette réellement produite.

6.4. Une note Produit Légal Net

La note Produit Légal Net fournit la méthode transversale du pack.

Elle permet d'articuler les enjeux budgétaires, juridiques, institutionnels, sociaux et démocratiques.

Elle sert de pont entre les deux prérapports, les expérimentations proposées et le dossier législatif commun.

6.5. Deux propositions de loi sur la transparence programmatique

Les deux propositions de loi constituent un premier point d'application démocratique.

Elles visent à créer un cadre commun de présentation des engagements programmatiques, sans validation administrative des programmes, sans notation des candidats, sans contrôle de fond et sans effet sur les candidatures.

Elles ne ferment pas le chantier.

Elles permettent de commencer par le moment où la décision démocratique prend forme : les engagements soumis aux électeurs.

6.6. Une démarche d'amélioration continue

Le pack s'inscrit dans une logique d'amélioration continue.

Il ne s'agit pas de produire un diagnostic unique, mais de créer une capacité d'apprentissage collectif : observer les pertes, modéliser les causes, décider à partir d'informations plus fiables, agir sur des terrains concrets, puis réévaluer les effets obtenus.

7. Première mission d'information proposée

Mission d'information sur les pertes de valeur publique, les coûts cachés, les recettes non captées et les conditions d'une finance publique soutenable

La première mission d'information viserait à examiner comment l'action publique produit, perd ou ne capte pas de valeur publique.

Elle partirait d'un constat simple : les indicateurs budgétaires classiques — déficit, dette, niveau de dépense publique, prélèvements obligatoires — sont nécessaires, mais insuffisants pour identifier la qualité réelle de la dépense et de la recette publiques.

La mission aurait pour objet d'examiner notamment :

- les coûts cachés dans les administrations publiques ;
- les recettes non captées ou insuffisamment protégées ;
- les effets d'aubaine et dépenses fiscales mal ciblées ;
- les coûts différés liés à l'inaction, au non-recours ou aux externalités ;
- les fausses économies susceptibles d'aggraver les coûts futurs ;
- la distinction entre potentiel théorique et gains réellement transformables ;
- les méthodes permettant d'expérimenter le Produit Légal Net sur des terrains publics ;
- les outils parlementaires nécessaires pour mieux piloter la valeur publique nette.

Cette mission pourrait relever principalement de la commission des finances, avec des articulations possibles avec la commission des lois, la commission des affaires sociales, la commission du développement durable ou les délégations concernées.

Sa finalité ne serait pas de dénoncer l'administration ou les agents publics.

Elle serait d'aider le Parlement à mieux distinguer les dépenses utiles, les dépenses inefficaces, les recettes fragiles, les coûts invisibles, les pertes évitables et la valeur publique réellement produite.

8. Deuxième mission d'information proposée

Mission d'information sur l'effectivité constitutionnelle de l'action publique et la transparence des engagements programmatiques

La deuxième mission d'information viserait à examiner la manière dont les engagements publics, notamment électoraux, peuvent être présentés, suivis et évalués au regard de leur capacité à produire des effets réels sur les droits, les libertés, les institutions, l'égalité d'accès, la continuité de l'État et la confiance démocratique.

Elle partirait d'un constat complémentaire : une politique publique peut être juridiquement annoncée, politiquement défendue ou budgétairement financée sans produire effectivement les effets attendus.

L'ineffectivité peut provenir de nombreux facteurs : absence de moyens, complexité administrative, défaut d'information, non-recours, inégalités territoriales, dépendance européenne ou internationale, contentieux, insuffisance d'indicateurs, difficultés d'exécution ou contradiction entre objectifs affichés et instruments retenus.

La mission aurait pour objet d'étudier notamment :

- les conditions d'effectivité des principes constitutionnels dans l'action publique ;
- les risques d'écart entre annonce politique, norme votée et effet réel ;
- les effets des principales mesures publiques sur les droits, libertés et institutions ;
- les conditions de présentation des engagements publics avant une élection ;
- les garanties nécessaires pour améliorer l'information des électeurs sans contrôler les programmes ;
- les rubriques utiles à une présentation démocratique claire : objectifs, publics concernés, coûts, financements, conditions de mise en œuvre, risques d'ineffectivité, indicateurs et calendrier ;
- l'articulation entre transparence programmatique et expérimentation d'une méthode nationale de valeur publique nette.

Cette mission pourrait relever principalement de la commission des lois, avec une articulation possible avec la commission des finances sur les moyens, les coûts et la valeur publique nette.

Elle préparerait à la fois l'examen des propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques et une réflexion plus large sur l'effectivité réelle de l'action publique.

Elle pourrait également examiner dans quelle mesure une meilleure lisibilité des engagements publics peut contribuer à réduire la défiance démocratique, à renforcer le sentiment d'utilité du vote et à lutter contre l'abstention.

9. Expérimentations proposées du Produit Légal Net

Les missions d'information pourraient déboucher sur des expérimentations du Produit Légal Net.

L'objectif serait de tester, sur des cas concrets, une méthode permettant de mieux mesurer la valeur publique nette produite par une action, une administration, un dispositif ou une politique publique.

Ces expérimentations pourraient porter, par exemple, sur :

- une politique publique nationale ;
- une dépense fiscale ;
- un dispositif social ;
- un opérateur public ;
- une chaîne administrative à fort risque de non-recours ;
- une politique territoriale ;
- une réforme déjà mise en œuvre ;
- une politique de prévention ;
- un programme de simplification administrative ;
- un dispositif de transition écologique ou sanitaire.

L'enjeu ne serait pas de produire une note unique ou un classement.

L'enjeu serait d'apprendre à mieux identifier :

- ce qui produit effectivement de la valeur publique ;
- ce qui génère des coûts cachés ;
- ce qui détruit de la valeur à moyen terme ;
- ce qui protège des recettes légitimes ;
- ce qui rend les droits plus effectifs ;
- ce qui produit des effets d'aubaine ;
- ce qui améliore la confiance, l'accès au droit et la qualité de service ;
- ce qui peut être réellement transformé en gains publics.

Ces expérimentations permettraient de passer d'un débat abstrait sur la dépense publique à une analyse plus opérationnelle de la valeur publique soutenable.

10. Les deux propositions de loi : un premier levier démocratique

Les deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques doivent être comprises comme un premier levier, non comme l'aboutissement du pack.

Elles visent à commencer par l'amont de la décision publique : les engagements soumis aux électeurs.

En structurant mieux la présentation des engagements, elles peuvent contribuer à traiter certains facteurs de l'abstention : difficulté à comparer les programmes, sentiment que les promesses ne sont pas vérifiables, défiance à l'égard de la parole publique, impression que les choix électoraux ne se traduisent pas en effets concrets.

Elles ne constituent pas une réponse suffisante à l'abstention.

Elles peuvent toutefois devenir un outil parmi d'autres pour restaurer la lisibilité, la responsabilité et la confiance démocratique.

10.1. Proposition de loi organique

La proposition de loi organique concerne l'élection présidentielle.

Elle vise à créer un cadre de présentation des principaux engagements programmatiques des candidats, dans le respect de garanties fortes :

- aucune candidature ne peut être refusée en raison de l'absence ou de l'incomplétude du dossier ;
- aucune autorité administrative ne peut valider ou invalider un programme ;
- aucun contrôle de fond ne peut être exercé sur la sincérité, la faisabilité, le chiffrage, l'opportunité ou la cohérence politique des engagements ;
- les dossiers transmis sont publiés dans des conditions identiques ;
- les candidats peuvent indiquer qu'une information n'est pas disponible, non chiffrée ou non retenue à ce stade.

10.2. Proposition de loi ordinaire

La proposition de loi ordinaire concerne le cadre général applicable dans le Code électoral.

Elle vise à créer un cadre commun de transparence programmatique pour les élections nationales, selon des modalités à préciser.

Elle repose sur la même logique : améliorer l'information des électeurs sans contrôler le contenu politique des programmes.

Elle prévoit notamment un modèle commun, des rubriques de comparaison, une publication accessible, une exclusion explicite de tout contrôle de fond, une absence d'effet sur les candidatures, un guide non contraignant et un rapport d'évaluation.

Ces deux textes permettent de créer un premier cadre de lisibilité démocratique.

Ils ne prétendent pas résoudre à eux seuls la question de la valeur publique soutenable, ni celle de l'abstention.

Ils ouvrent un chemin.

11. Point de vigilance : article 40 de la Constitution

Le principal point de vigilance procédural concerne l'article 40 de la Constitution.

Dans le cadre d'une initiative parlementaire, une proposition de loi ou un amendement ne peut pas créer ou aggraver une charge publique.

Or certains éléments d'un dispositif complet peuvent entraîner des charges : plateforme numérique dédiée, archivage, accessibilité, versionnage, assistance technique, guide officiel, expérimentation administrative structurée ou évaluation approfondie.

Le pack distingue donc deux niveaux.

11.1. Version parlementaire prudente

La version parlementaire prudente peut poser les principes démocratiques sans créer directement une nouvelle infrastructure.

Elle peut prévoir :

- le principe d'un cadre commun de présentation ;
- l'absence de contrôle de fond ;
- l'absence d'effet sur les candidatures ;
- la possibilité de publication ;
- l'usage d'outils existants ;
- un renvoi prudent aux modalités réglementaires ;
- une évaluation compatible avec les moyens disponibles.

11.2. Scénario de reprise gouvernementale

Si les missions d'information concluent qu'un dispositif opérationnel complet suppose de nouveaux moyens, le volet correspondant pourrait être repris par le Gouvernement.

Ce scénario permettrait d'assumer :

- une plateforme dédiée ;
- un guide officiel ;
- une assistance technique ;
- des formats ouverts structurés ;
- un archivage et un versionnage complets ;
- des expérimentations administratives ;
- une évaluation approfondie ;
- les moyens humains et budgétaires nécessaires.

La formule de principe est la suivante :

le Parlement peut porter le principe démocratique, les missions d'information et le cadre de garanties ; le Gouvernement, s'il reprend le dispositif, peut porter l'infrastructure opérationnelle complète.

12. Intérêt démocratique

Le pack présente un intérêt démocratique direct.

Il vise à améliorer l'information des citoyens sans restreindre la liberté politique des candidats.

Il permet de rendre plus visibles les objectifs poursuivis, les publics concernés, les coûts lorsqu'ils sont disponibles, les financements lorsqu'ils sont précisés, les effets attendus, les conditions de mise en œuvre, les risques d'ineffectivité, les indicateurs et le calendrier.

Il donne aux médias, chercheurs, associations et citoyens une base plus structurée pour interroger les engagements publics.

Il renforce la traçabilité démocratique sans transformer les promesses électorales en contrats juridiquement contraignants.

Il permet surtout de relier le moment électoral à une exigence plus large : celle d'une action publique capable d'apprendre de ses effets réels.

À ce titre, le pack peut contribuer à la lutte contre l'abstention.

L'abstention ne s'explique pas uniquement par un manque d'information. Elle tient aussi à des causes sociales, territoriales, politiques et institutionnelles profondes. Mais l'illisibilité des engagements, la difficulté à comparer les propositions, le sentiment que les promesses ne sont pas suivies, et la perception d'un écart entre parole publique et effets réels peuvent alimenter la défiance.

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

Une démocratie plus éclairée n'est pas une démocratie moins libre.

C'est une démocratie où les citoyens disposent de meilleures conditions pour exercer leur liberté de choix, et où les institutions disposent de meilleurs retours d'expérience pour améliorer l'action publique.

13. Intérêt institutionnel

Le pack respecte les rôles respectifs du Parlement, du Gouvernement, des candidats, des administrations et des électeurs.

Le Parlement peut créer des missions d'information pour objectiver les enjeux, auditionner les acteurs, identifier les risques, préparer des expérimentations et ouvrir un débat public structuré.

Les parlementaires peuvent porter une version prudente des propositions de loi, en veillant à ne pas créer directement une charge publique nouvelle.

Le Gouvernement peut, le cas échéant, reprendre le volet opérationnel complet si celui-ci suppose des moyens administratifs nouveaux.

L'administration ne devient pas arbitre du débat politique. Elle ne valide pas les programmes, ne les note pas, ne les corrige pas et ne les classe pas.

Les électeurs restent seuls juges des engagements proposés.

Le dispositif vise ainsi à renforcer les conditions du choix démocratique, sans substituer une logique administrative ou experte au suffrage.

Il peut également contribuer à rétablir une chaîne de responsabilité plus lisible entre l'engagement électoral, la décision publique, l'exécution administrative, l'évaluation des effets et l'amélioration continue.

14. Documents composant le pack

Le pack proposé comprend plusieurs documents complémentaires, conçus pour être lus séparément ou ensemble selon le rôle des interlocuteurs sollicités.

Il comprend :

1. la présente note de synthèse générale, qui présente la logique d'ensemble du pack, sa finalité, ses principaux volets et les suites institutionnelles possibles ;
2. une note flash relative à l'urgence budgétaire, destinée à contribuer rapidement au débat sur les économies publiques, les pertes de valeur publique, les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine et les fausses économies ;
3. un prérapport sur les finances publiques, les pertes de valeur publique, les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine, les fausses économies et les conditions d'une finance publique soutenable ;
4. un prérapport sur l'effectivité constitutionnelle de l'action publique, le rôle des institutions, les risques d'ineffectivité et la transparence des engagements programmatiques ;
5. une note transversale sur le Produit Légal Net, destinée à fournir une méthode d'analyse de la valeur publique nette, des impacts négatifs, des contributions à l'État de droit, des risques d'ineffectivité et des gains réellement captables ;
6. un dossier législatif commun comprenant une proposition de loi organique, une proposition de loi ordinaire, une étude d'impact volontaire renforcée, un projet de décret, un modèle de présentation programmatique, un guide d'appropriation et des tableaux de sécurisation juridique.

Cette architecture permet de distinguer trois niveaux.

La note flash répond à l'urgence budgétaire immédiate.

Les prérapports et la note Produit Légal Net fournissent le diagnostic et la méthode.

Le dossier législatif commun propose un premier levier démocratique de transparence programmatique, sans constituer l'aboutissement du chantier.

Le socle commun reste cohérent.

La demande d'accompagnement varie selon la position institutionnelle, les compétences et les possibilités d'action du destinataire.

15. Diffusion proposée et transparence de la démarche

La démarche repose sur une transparence maîtrisée.

Le même socle de fond peut être transmis à plusieurs interlocuteurs institutionnels ou parlementaires, afin d'éviter tout double discours et de permettre à chacun de comprendre l'ensemble de la trajectoire proposée.

Les messages d'envoi doivent toutefois être personnalisés.

Il ne s'agit pas d'adresser la même demande à tous les destinataires, mais de solliciter chaque acteur au regard de son rôle propre.

La note flash peut faire l'objet d'une diffusion spécifique et plus rapide auprès des acteurs directement concernés par l'urgence budgétaire : commissions des finances, rapporteurs, acteurs du contrôle budgétaire, membres du Gouvernement, administrations financières, experts des finances publiques ou parties prenantes susceptibles de contribuer à l'identification des coûts cachés, des recettes non captées et des fausses économies.

Le pack complet peut, quant à lui, être transmis aux interlocuteurs appelés à examiner la trajectoire d'ensemble : parlementaires intéressés, présidences d'institutions, commissions compétentes, acteurs susceptibles de proposer ou d'appuyer des missions d'information, ou personnes en mesure de contribuer à l'expérimentation du Produit Légal Net.

Un parlementaire peut être sollicité pour examiner l'opportunité d'un portage, d'un parrainage, d'une cosignature, d'une demande de mission d'information, d'une question écrite, d'une audition ou d'un relais auprès d'une commission.

Une présidence d'institution peut être sollicitée pour un conseil institutionnel, une orientation procédurale ou une indication sur la voie la plus appropriée.

Une commission parlementaire peut être sollicitée sur l'opportunité d'ouvrir une mission d'information, d'organiser des auditions ou d'examiner certains aspects du dossier.

Un acteur du débat budgétaire peut être sollicité sur l'intérêt d'une approche complémentaire des finances publiques fondée sur les pertes de valeur publique, les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine et les fausses économies.

Un membre du Gouvernement ou une administration peut être sollicité sur la possibilité d'une expérimentation, d'une reprise gouvernementale du volet opérationnel ou d'une instruction technique.

Un expert, chercheur, praticien ou représentant de la société civile peut être sollicité pour avis, contribution, relecture, audition ou mise en discussion.

Cette méthode permet de diffuser largement le pack sans créer de confusion sur les responsabilités de chacun.

Elle permet également d'assumer une démarche ouverte : les documents ne sont pas transmis comme une solution fermée, mais comme une base de travail destinée à être discutée, corrigée, complétée et, le cas échéant, reprise par les acteurs compétents.

16. Demandes possibles selon les interlocuteurs

La demande générale peut être formulée ainsi :

examiner la possibilité d'engager une trajectoire d'amélioration continue de la valeur publique, composée d'une contribution immédiate au débat budgétaire, de deux missions d'information, d'expérimentations du Produit Légal Net et de deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques.

Cette demande générale peut se décliner selon les interlocuteurs.

À un parlementaire intéressé, la demande peut porter sur l'examen du pack, l'identification d'une voie de portage, la proposition d'une mission d'information, la mobilisation de collègues, la discussion avec les services compétents ou l'adaptation des propositions de loi.

À une présidence d'institution parlementaire, la demande peut porter sur un conseil institutionnel : voie parlementaire appropriée, rôle des commissions, articulation entre missions d'information, expérimentations et propositions de loi, recevabilité financière, distinction entre loi organique et loi ordinaire, et possibilité d'une reprise gouvernementale du volet opérationnel.

À une commission parlementaire, la demande peut porter sur l'opportunité d'auditions, d'une mission d'information ou d'un travail exploratoire sur les pertes de valeur publique, les coûts cachés, l'effectivité constitutionnelle ou la transparence des engagements programmatiques.

Aux acteurs du débat budgétaire, la demande peut porter sur l'examen de la note flash, l'intérêt d'une approche complémentaire des économies publiques, l'identification des fausses économies, la cartographie des pertes de valeur publique et la possibilité d'expérimenter le Produit Légal Net sur certains terrains prioritaires.

Au Gouvernement ou aux administrations compétentes, la demande peut porter sur l'examen de terrains d'expérimentation du Produit Légal Net, sur l'étude du scénario de

reprise gouvernementale ou sur l'identification des conditions opérationnelles nécessaires à une mise en œuvre complète.

Aux experts, chercheurs, praticiens et représentants de la société civile, la demande peut porter sur une relecture critique, une contribution méthodologique, une audition éventuelle ou une mise en débat du cadre proposé.

Le pack n'impose donc pas une réponse unique.

Il ouvre plusieurs voies d'appropriation institutionnelle, selon les compétences et responsabilités de chaque destinataire.

17. Conclusion

Le pack proposé cherche à répondre à une question démocratique et institutionnelle centrale :

comment permettre à la France de mieux transformer ses ressources collectives, ses principes constitutionnels et ses engagements démocratiques en valeur publique soutenable ?

Il répond à deux temporalités.

La première est immédiate : dans un contexte d'urgence budgétaire, la note flash propose de ne pas réduire la recherche d'économies à une logique de coupes, mais d'identifier aussi les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine, les fausses économies et les pertes de valeur publique.

La seconde est structurelle : les missions d'information, les expérimentations du Produit Légal Net et le dossier législatif commun visent à créer une capacité nationale d'apprentissage, d'expérimentation et d'amélioration continue de l'action publique.

Il ne s'agit pas seulement de mieux informer avant le vote.

Il ne s'agit pas seulement de déposer deux propositions de loi.

Il ne s'agit pas seulement de produire un diagnostic budgétaire supplémentaire.

Il s'agit de relier l'urgence des finances publiques à une méthode durable de création de valeur publique.

Il s'agit également de contribuer à restaurer les conditions de confiance démocratique. La lutte contre l'abstention ne peut pas se limiter à un appel à la participation. Elle suppose de rendre le débat public plus lisible, les engagements plus comparables, les effets plus suivis et l'action publique plus compréhensible pour les citoyens.

Les deux missions d'information permettraient d'objectiver les enjeux, d'auditionner les acteurs concernés, de documenter les pertes de valeur publique et de préciser les conditions d'effectivité de l'action publique.

Les expérimentations du Produit Légal Net permettraient de tester la méthode sur des cas réels : administrations, politiques publiques, dépenses fiscales, dispositifs sociaux, programmes territoriaux ou chaînes d'action publique.

Les propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques permettraient de créer un premier cadre de lisibilité démocratique, en commençant par l'amont de la décision publique : les engagements soumis aux électeurs.

Une reprise gouvernementale éventuelle permettrait, si nécessaire, de porter les moyens opérationnels qui ne peuvent pas relever d'une simple initiative parlementaire.

Le présent pack doit donc être compris comme une base de travail ouverte.

Il a vocation à être examiné, discuté, amendé, enrichi et, le cas échéant, repris par les acteurs institutionnels compétents.

La trajectoire proposée repose sur une conviction centrale :

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.