

Note transversale – Produit Légal Net

Proposition pour évaluer les actions et les organisations au regard de la performance économique, de l'effectivité juridique, de la cohérence normative, de la rentabilité publique, de la captation opérationnelle et de la valeur publique

Document de travail à destination des commissions des Finances et des commissions des Lois du parlement de la République Française

Juillet 2026

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

Résumé exécutif

Les finances publiques et l'État de droit sont généralement évalués par des instruments séparés.

D'un côté, les commissions des finances disposent d'outils d'analyse budgétaire : dépenses, recettes, déficit, dette, performance, coût des politiques publiques, soutenabilité financière.

De l'autre, les commissions des lois disposent d'outils d'analyse juridique et institutionnelle : qualité de la norme, respect de la Constitution, séparation des pouvoirs, libertés publiques, effectivité des droits, fonctionnement des institutions.

À ces deux ensembles s'ajoute aujourd'hui une pluralité croissante de référentiels : RSE, ODD, CSRD, ESRS, ISO, IFRS, ISSB, ESG, taxonomies durables, normes sectorielles, labels, engagements volontaires, conventions internationales, référentiels de reporting et indicateurs d'impact.

Cette richesse est utile, mais elle produit une difficulté majeure : les normes, standards et indicateurs parlent souvent des langages différents.

Certains relèvent du droit dur. D'autres du droit souple. Certains visent la conformité. D'autres le reporting. Certains concernent les investisseurs. D'autres les droits humains, l'environnement, le climat, le travail, la gouvernance ou les parties prenantes.

Le présent document propose d'examiner l'intérêt du **Produit Légal Net** comme cadre opérationnel de cohérence normative, d'évaluation de la valeur publique, de rentabilité publique et de captation de valeur dans le temps.

Le Produit Légal Net ne vise pas à remplacer les normes existantes.

Il ne crée pas une nouvelle norme supérieure.

Il ne fusionne pas juridiquement les référentiels existants.

Il propose plutôt une couche commune de lecture, de pondération et d'évaluation permettant de relier ces référentiels à une question centrale :

Quelle valeur légale nette une action, une organisation, une politique, une activité ou un programme produit-il réellement pour l'État de droit, les personnes, le vivant, les finances publiques et la confiance institutionnelle ?

Le Produit Légal Net peut s'appliquer à deux niveaux complémentaires.

Le premier niveau est celui des **actions** : politiques publiques, lois, réformes, programmes budgétaires, dispositifs fiscaux, projets d'investissement, engagements électoraux, stratégies publiques ou mesures sectorielles.

À ce niveau, le PLN permet de répondre à la question suivante :

Quelle valeur légale nette cette action produit-elle réellement, une fois pris en compte ses coûts, ses impacts négatifs, ses contributions positives, ses externalités, sa cohérence avec les normes applicables et sa capacité de captation dans le temps ?

Le second niveau est celui des **organisations** : administrations, collectivités territoriales, entreprises publiques ou privées, opérateurs publics, associations, fondations, établissements, agences, institutions, coalitions ou territoires organisés.

À ce niveau, le PLN permet de répondre à une autre question :

Quelle contribution nette cette organisation apporte-t-elle à l'État de droit, à la soutenabilité, à la confiance, à l'effectivité des droits, à la cohérence normative de son écosystème et à la captation réelle de valeur publique ou sociale ?

Cette distinction est importante.

Une action peut avoir un Produit Légal Net positif dans une organisation qui, globalement, fonctionne mal.

Inversement, une organisation peut avoir une bonne cohérence normative générale, tout en portant certaines actions à Produit Légal Net faible, incertain ou dégradé.

Le Produit Légal Net peut ainsi servir à la fois :

- d'outil d'évaluation d'une mesure, d'une loi, d'une politique ou d'un projet ;
- d'outil d'audit d'une organisation ;
- d'outil de comparaison entre dispositifs ;
- d'outil de pilotage stratégique ;
- d'outil de reporting intégré ;
- d'outil d'aide à la décision parlementaire, administrative, territoriale ou managériale ;
- d'outil de détection et de récupération de valeur publique perdue.

La formule conceptuelle peut être présentée simplement :

Produit Légal Net = valeur brute produite – impacts négatifs + contributions positives à l'État de droit

Dans une version plus détaillée :

PLN potentiel = $\Sigma (V_i - I_i + C_i) \times P_i$

où :

- **V_i** désigne la valeur brute produite ;
- **I_i** désigne les impacts négatifs, coûts cachés, externalités ou risques ;
- **C_i** désigne les contributions positives : conformité, inclusion, durabilité, accès aux droits, transparence, responsabilité ;
- **P_i** désigne la pondération normative liée à la hiérarchie des normes et au principe de subsidiarité.

Mais cette formule doit être complétée pour devenir pleinement opérationnelle.

Le PLN potentiel mesure la valeur légale nette théorique ou structurelle.

Il faut aussi mesurer la part de cette valeur qui peut réellement être captée dans un horizon donné.

On peut donc distinguer :

PLN potentiel : valeur légale nette que l'action ou l'organisation peut produire.

PLN capturable : part de cette valeur qui peut être effectivement transformée en résultat mesurable dans un horizon temporel donné.

Gain net opérationnel : valeur captée après déduction des coûts de mise en œuvre.

La formule opérationnelle devient :

PLN capturable à horizon T = $\Sigma [(V_i - I_i + C_i) \times P_i \times \tau_i(T) - M_i(T)]$

où :

- $\tau_i(T)$ désigne le taux de capture probable à l'horizon considéré ;
- $M_i(T)$ désigne le coût de mise en œuvre associé ;
- T désigne l'horizon temporel retenu : six mois, douze mois, vingt-quatre mois ou autre.

En version simplifiée, pour un pilotage à six mois :

Gain net à six mois = gain brut estimé × taux de capture probable – coût de mise en œuvre

Cette distinction est essentielle.

Une action peut avoir un fort PLN potentiel mais un faible PLN capturable à six mois, si elle nécessite des textes d'application, des systèmes d'information, de la formation, une coordination interministérielle ou une transformation organisationnelle lourde.

Inversement, une action plus modeste peut produire rapidement une valeur nette élevée si elle est simple, déjà documentée, peu coûteuse à mettre en œuvre et directement capturable.

Le Produit Légal Net présente donc aussi un intérêt financier direct.

Il ne doit pas être compris comme un outil supplémentaire de reporting ou comme une charge administrative nouvelle.

Il peut au contraire être présenté comme une méthode de détection et de captation de valeur publique perdue.

En identifiant les coûts cachés, les effets d'aubaine, les dépenses mal ciblées, les contentieux évitables, les externalités, les risques de non-conformité, les retards, les doublons, les ruptures d'accès aux droits et les pertes de confiance, le PLN permet de repérer des gisements de valeur déjà présents dans l'action publique.

Son intérêt financier tient donc à une idée simple :

la première source de rentabilité n'est pas de dépenser plus, mais de mieux capter la valeur déjà perdue par les dysfonctionnements, l'ineffectivité, la complexité et les mauvais ciblage.

Le PLN permet ainsi de distinguer :

- les économies réelles ;
- les fausses économies génératrices de coûts cachés ;
- les dépenses utiles ;
- les dépenses à faible valeur nette ;
- les risques évitables ;
- les gisements de recettes protégées ;
- les coûts différés pouvant être évités ;
- les gains rapidement capturables.

La logique financière peut être formulée ainsi :

Rentabilité du PLN = gains captés + coûts évités + recettes protégées + risques réduits – coût de mise en œuvre de la méthode

Cette dimension est essentielle pour les commissions des finances : le PLN ne propose pas seulement une meilleure lecture de la valeur publique ; il propose une méthode pour identifier des marges de manœuvre budgétaires sans réduire les dépenses utiles ni affaiblir les droits.

Le Produit Légal Net ne doit donc pas être compris comme un score administratif unique, ni comme une nouvelle procédure de validation politique.

Il s'agit d'un **cadre d'analyse, d'harmonisation opérationnelle, de rentabilité publique et de captation de valeur publique.**

Son intérêt est de relier cinq questions habituellement séparées :

Une politique publique coûte-t-elle cher ?

Respecte-t-elle formellement le droit ?

Produit-elle réellement de la valeur pour l'État de droit, la société, l'environnement et la confiance publique ?

Quelle part de cette valeur peut être captée dans un délai donné, après coût de mise en œuvre ?

Quels gains financiers, coûts évités ou recettes protégées cette méthode permet-elle d'identifier ?

Pour les commissions des finances, le PLN permettrait de mieux qualifier les coûts cachés, les externalités, les contentieux, les non-conformités, les effets d'aubaine, les dépenses mal ciblées, les pertes de valeur publique et les gains nets capturables.

Pour les commissions des lois, le PLN permettrait de mieux relier qualité de la norme, effectivité des droits, accessibilité du droit, hiérarchie des normes, confiance institutionnelle et cohérence constitutionnelle.

Pour les organisations publiques ou privées, il permettrait d'évaluer la manière dont leurs activités, leurs processus, leurs décisions, leurs chaînes de valeur et leurs engagements contribuent réellement à l'État de droit, au respect des normes applicables, à la soutenabilité, à la confiance et à la rentabilité nette de leurs transformations.

Pour le débat électoral, il pourrait nourrir une meilleure présentation des programmes, en demandant non seulement le coût estimé des mesures, mais aussi leur contribution attendue à l'État de droit, leurs risques d'ineffectivité, leurs impacts sur les principaux capitaux publics, leur capacité de mise en œuvre dans le temps et leur gain net probable.

La présente note propose donc une piste de travail : expérimenter le Produit Légal Net comme grille transversale d'évaluation parlementaire, d'abord sur quelques politiques publiques, engagements programmatiques ou organisations publiques pilotes, sans effet contraignant, à des fins d'information, de comparaison, de rentabilité publique, de captation de valeur et d'amélioration de la qualité du débat démocratique.

Table des matières

Résumé exécutif.....	3
1. Objet de la note.....	12
2. Constat : la valeur publique et organisationnelle est encore mal mesurée.....	13
3. Définition du Produit Légal Net.....	15
4. PLN potentiel, PLN capturable et gain net opérationnel.....	17
4.1. Le PLN potentiel.....	17
4.2. Le PLN capturable.....	17
4.3. Le gain net opérationnel.....	18
4.4. Intérêt de cette distinction.....	18
5. Rentabilité financière du Produit Légal Net.....	19
5.1. Gisement élevé et forte captation.....	20
5.2. Gisement élevé mais faible captation immédiate.....	21
5.3. Gisement modéré mais forte captation rapide.....	21
5.4. Gisement apparent mais gain net faible.....	21
5.5. Apport pour les finances publiques.....	21
5.6. Retour sur investissement de la méthode.....	22
5.7. Formule de synthèse.....	23
6. Champ d'application : actions et organisations.....	23
6.1. Le PLN-action.....	23
6.2. Le PLN-organisation.....	24
6.3. Interaction entre action et organisation.....	25
7. Le PLN comme cadre opérationnel de cohérence normative.....	26
8. Fonction de traduction des principaux référentiels.....	28
8.1. Droit national et Constitution.....	28
8.2. Droit européen et régional.....	28
8.3. Droit international.....	29
8.4. ODD.....	29
8.5. RSE et ISO.....	29
8.6. CSRD, ESRS, ESG et reporting extra-financier.....	30
8.7. IFRS, ISSB et information financière.....	30
9. Ancrage dans les données publiques existantes.....	31
9.1. PAP et performance de la dépense.....	31
9.2. Budget vert.....	32
9.3. Situation mensuelle de l'État.....	32
9.4. Dépenses fiscales.....	32
9.5. Collectivités territoriales.....	33
9.6. Commande publique.....	33
9.7. Aides aux entreprises et dispositifs économiques.....	34
9.8. Données normatives et fiscales.....	34
9.9. Synthèse.....	35
10. Ancrage institutionnel : LOLF et loi de 2015 sur les nouveaux indicateurs de richesse.....	36
10.1. La LOLF : une architecture de performance déjà disponible.....	36

10.2. Limite actuelle : performance ne signifie pas toujours valeur.....	37
10.3. La loi de 2015 : un fondement déjà voté pour dépasser le PIB.....	38
10.4. Articulation proposée : LOLF + loi de 2015 + PLN.....	38
10.5. Traduction opérationnelle.....	39
10.6. Formule de synthèse.....	39
10.7. Intérêt parlementaire.....	40
11. Ce que le Produit Légal Net n'est pas.....	40
12. Architecture normative : hiérarchie des normes et subsidiarité.....	41
12.1. Ordre international.....	42
12.2. Ordre continental ou régional.....	42
12.3. Ordre national et local.....	42
12.4. Rôle de la subsidiarité.....	43
13. Les quatre capitaux du Produit Légal Net.....	43
13.1. Capital financier.....	43
13.2. Capital humain.....	44
13.3. Capital naturel.....	45
13.4. Capital institutionnel et social.....	45
14. Utilité pour les commissions des finances.....	46
14.1. La dépense produit-elle une valeur réelle ?.....	46
14.2. Les économies apparentes créent-elles des coûts cachés ?.....	47
14.3. Les dépenses fiscales produisent-elles une valeur légale nette ?.....	47
14.4. Les risques juridiques sont-ils suffisamment intégrés à l'analyse financière ?.....	48
14.5. Les gains attendus sont-ils réellement capturables ?.....	48
14.6. Le PLN permet-il de retrouver de l'argent public perdu ?.....	48
15. Utilité pour les commissions des lois.....	49
15.1. Mesurer autre chose que la production normative.....	49
15.2. Relier qualité de la loi et accès aux droits.....	49
15.3. Identifier les coûts institutionnels de la complexité.....	50
15.4. Évaluer l'effectivité des principes fondamentaux.....	50
15.5. Distinguer effectivité potentielle et effectivité capturable.....	50
16. Utilité pour les organisations.....	51
17. Application aux politiques publiques.....	52
17.1. Exemple : politique de dématérialisation administrative.....	52
17.2. Exemple : politique de rénovation énergétique.....	53
17.3. Exemple : réforme d'accès aux prestations sociales.....	54
17.4. Exemple : dépense fiscale sectorielle.....	55
18. Application aux organisations.....	56
18.1. Exemple : administration centrale.....	56
18.2. Exemple : collectivité territoriale.....	57
18.3. Exemple : entreprise.....	58
18.4. Exemple : association ou fondation.....	59
19. Application au débat électoral.....	60
20. Proposition parlementaire.....	61
21. Méthode simplifiée d'expérimentation.....	62

21.1. Définition du périmètre.....	62
21.2. Identification des données existantes.....	63
21.3. Identification des obligations, principes et référentiels applicables.....	63
21.4. Cartographie des impacts.....	64
21.5. Mesure des impacts négatifs.....	64
21.6. Mesure des contributions positives.....	64
21.7. Évaluation du PLN potentiel.....	65
21.8. Évaluation du PLN capturable.....	65
21.9. Évaluation de la rentabilité financière.....	66
21.10. Interprétation politique, parlementaire ou organisationnelle.....	66
22. Grille simplifiée proposée.....	67
23. Garde-fous démocratiques.....	68
23.1. Neutralité politique.....	68
23.2. Transparence méthodologique.....	69
23.3. Pluralisme.....	69
23.4. Non-substitution au juge.....	69
23.5. Non-substitution au Parlement.....	69
23.6. Non-substitution au suffrage.....	69
23.7. Non-substitution aux référentiels existants.....	70
23.8. Non-confusion entre audit et sanction.....	70
23.9. Non-confusion entre potentiel et résultat.....	70
23.10. Non-confusion entre rentabilité et austérité.....	70
23.11. Réversibilité.....	70
24. Questions d'audition possibles.....	71
25. Lien avec les deux prérapports parlementaires.....	72
25.1. Lien avec le prérapport finances publiques.....	72
25.2. Lien avec le prérapport commission des lois.....	73
25.3. Lien avec la proposition de loi électorale.....	74
25.4. Lien avec l'évaluation des organisations publiques.....	74
26. Hypothèse de recommandation finale.....	75
27. Conclusion.....	76
Annexe 1 — Formules synthétiques.....	79
PLN conceptuel.....	79
PLN potentiel.....	79
PLN capturable.....	79
Version simplifiée à six mois.....	79
Rentabilité publique du PLN.....	79
Annexe 2 — Tableau des quatre capitaux.....	80
Annexe 3 — Matrice de cohérence normative.....	80
Annexe 4 — Distinction PLN-action et PLN-organisation.....	81
Annexe 5 — Distinction PLN potentiel et PLN capturable.....	82
Annexe 6 — Formule courte pour présentation parlementaire.....	82
Annexe 7 — Prototypage numérique de présentation du Produit Légal Net.....	83
Annexe 8 — Articulation LOLF / loi de 2015 / Produit Légal Net.....	85

Annexe 9 — Rentabilité publique du Produit Légal Net.....	86
--	-----------

1. Objet de la note

La présente note vise à présenter le Produit Légal Net comme une proposition transversale pour les commissions des finances et les commissions des lois.

Elle ne constitue pas une proposition de loi autonome.

Elle ne propose pas de créer immédiatement un nouvel indicateur officiel.

Elle vise d'abord à formuler un cadre de réflexion permettant de mieux relier :

- la performance économique ;
- la performance juridique ;
- l'effectivité des droits ;
- la qualité de la dépense publique ;
- la hiérarchie des normes ;
- la soutenabilité environnementale ;
- la responsabilité sociale ;
- la qualité institutionnelle ;
- les référentiels extra-financiers ;
- la confiance démocratique ;
- la valeur publique produite ;
- l'évaluation des actions ;
- l'audit des organisations ;
- la capacité réelle de captation de valeur dans le temps ;
- la rentabilité financière des transformations publiques et organisationnelles.

L'enjeu est de sortir d'une triple réduction.

Première réduction : considérer que la valeur publique se mesure principalement par le montant de la dépense, le niveau du déficit, la dette ou les économies réalisées.

Deuxième réduction : considérer que la valeur juridique se mesure principalement par la conformité formelle à la loi ou à la Constitution.

Troisième réduction : considérer que la rentabilité financière se mesure uniquement par des coupes budgétaires ou par une baisse mécanique de la dépense.

Ces trois lectures sont nécessaires, mais incomplètes.

Une politique publique peut être conforme au droit mais inefficace dans l'accès réel aux droits.

Elle peut être budgétairement maîtrisée mais produire des coûts cachés, des contentieux, du non-recours, de la complexité ou une perte de confiance.

Elle peut respecter les procédures mais dégrader la capacité des citoyens à comprendre, exercer et contester leurs droits.

Elle peut être économiquement rationnelle à court terme mais socialement, juridiquement ou environnementalement coûteuse à long terme.

Elle peut afficher une économie immédiate tout en créant des coûts futurs plus importants.

De la même manière, une organisation peut afficher des engagements RSE, des indicateurs ESG, une conformité documentaire ou un reporting satisfaisant sans produire une contribution nette suffisante à l'État de droit, à la qualité des relations sociales, à la soutenabilité environnementale, à la confiance de ses parties prenantes ou à la réduction effective de ses risques.

Enfin, une action peut présenter un fort potentiel théorique de valeur sans être réellement capturable à court terme.

Le Produit Légal Net vise donc à poser une question plus complète :

Quelle valeur nette une action ou une organisation produit-elle réellement pour l'État de droit et la société, une fois pris en compte ses coûts cachés, ses externalités, ses impacts, ses contributions positives, ses conditions de mise en œuvre, sa capacité de captation dans le temps et sa rentabilité financière nette ?

2. Constat : la valeur publique et organisationnelle est encore mal mesurée

Les instruments publics et privés mesurent beaucoup de choses.

Ils mesurent la dépense.

Ils mesurent les recettes.

Ils mesurent les déficits.

Ils mesurent les délais.

Ils mesurent parfois les résultats administratifs.

Ils mesurent la conformité formelle.

Ils mesurent les objectifs affichés.

Ils mesurent de plus en plus les impacts sociaux, environnementaux ou de gouvernance.

Mais ils mesurent encore insuffisamment la **valeur nette réellement créée**.

Ils mesurent aussi insuffisamment la **valeur perdue**.

Or l'action publique et l'activité des organisations ne produisent pas seulement des flux budgétaires, des normes, des rapports ou des indicateurs.

Elles produisent aussi :

- de la confiance ou de la défiance ;
- de l'accès aux droits ou du non-recours ;
- de la clarté ou de la complexité ;
- de la sécurité juridique ou de l'incertitude ;
- de la cohésion ou de la fragmentation ;
- de la soutenabilité ou des coûts différés ;
- de la conformité ou des risques contentieux ;
- de l'efficacité administrative ou des coûts cachés ;
- de la légitimité ou de la contestation ;
- de la prévisibilité ou de l'instabilité ;
- de l'alignement ou de la contradiction entre référentiels ;
- de la responsabilité réelle ou de la conformité déclarative ;
- de la robustesse institutionnelle ou de la fragilité systémique ;
- de la valeur potentielle non captée faute de moyens, de calendrier, de coordination ou de pilotage ;
- des pertes financières invisibles liées aux dysfonctionnements, à l'ineffectivité et aux mauvais ciblage.

Ces dimensions ne sont pas accessoires.

Elles déterminent la capacité réelle d'une action ou d'une organisation à produire de la valeur.

Un droit inaccessible n'a pas la même valeur qu'un droit réellement exercé.

Une dépense qui crée du non-recours, de la complexité ou des contentieux n'a pas la même valeur qu'une dépense qui améliore l'accès aux droits.

Une norme conforme mais incompréhensible peut produire moins d'État de droit qu'une norme plus simple, mieux appliquée et plus accessible.

Une organisation conforme sur le papier peut néanmoins produire une valeur légale nette faible si ses pratiques génèrent de la défiance, des risques sociaux, des atteintes environnementales, des contentieux, des ruptures d'égalité ou une mauvaise qualité de gouvernance.

Une réforme ambitieuse peut avoir un fort potentiel de valeur mais rester ineffective si sa mise en œuvre est trop coûteuse, trop lente, trop complexe ou insuffisamment pilotée.

Un dispositif peut paraître financièrement rationnel tout en détruisant de la valeur par ses effets indirects.

Il faut donc disposer d'un langage permettant de relier ces dimensions.

Le Produit Légal Net vise précisément à remplir cette fonction.

3. Définition du Produit Légal Net

Le Produit Légal Net peut être défini comme un cadre opérationnel d'évaluation de la valeur légale nette créée par une **action** ou par une **organisation**.

Il peut s'appliquer à une politique publique, une loi, une réforme, un programme budgétaire, un dispositif fiscal, un projet d'investissement, une stratégie territoriale ou un engagement électoral.

Il peut également s'appliquer à une organisation : administration, collectivité, entreprise, opérateur public, association, institution, territoire ou coalition d'acteurs.

Dans les deux cas, il cherche à mesurer la contribution réelle à l'État de droit, en tenant compte de la valeur brute produite, des impacts négatifs, des contributions positives, des effets sur les capitaux financier, humain, naturel et institutionnel, ainsi que de la cohérence avec les normes applicables.

Il mesure non pas seulement la conformité réglementaire, mais la **légalité réelle** produite par l'action ou l'organisation.

Cette légalité réelle inclut :

- le respect des droits fondamentaux ;
- la conformité aux normes supérieures ;
- l'accès effectif aux droits ;
- la transparence ;
- la responsabilité ;
- l'équité ;
- la sécurité juridique ;
- la soutenabilité environnementale ;
- la confiance publique ;
- la qualité des processus décisionnels ;
- la réduction des risques et des externalités négatives ;
- la cohérence entre engagements, moyens et effets observés ;
- la capacité à transformer les obligations en valeur effective.

Le Produit Légal Net ne mesure donc pas seulement si une politique ou une organisation est légale au sens formel.

Il cherche à savoir si elle contribue réellement à renforcer l'État de droit.

La formule conceptuelle est la suivante :

PLN = valeur brute produite – impacts négatifs + contributions légales et sociétales positives

Dans une version plus détaillée :

PLN potentiel = $\sum (V_i - I_i + C_i) \times P_i$

où :

- **V_i** correspond à la valeur brute produite par la politique, l'activité, l'organisation ou le dispositif ;
- **I_i** correspond aux impacts négatifs : coûts cachés, risques juridiques, externalités sociales, environnementales, contentieux, non-recours, complexité, discriminations, atteintes aux droits ;
- **C_i** correspond aux contributions positives : accès aux droits, inclusion, conformité renforcée, transparence, réduction des risques, protection de l'environnement, amélioration de la confiance ;
- **P_i** correspond à la pondération normative, tenant compte de la hiérarchie des normes et de la subsidiarité.

Cette formule ne doit pas être comprise comme une équation définitive.

Elle doit être comprise comme une architecture d'évaluation.

Elle permet de poser systématiquement trois questions :

Quelle valeur brute est produite ?

Quels impacts négatifs sont générés ?

Quelles contributions positives à l'État de droit sont créées ?

Mais elle doit être complétée par deux autres questions :

Quelle part de cette valeur peut être effectivement captée dans un horizon temporel donné, après prise en compte des coûts de mise en œuvre ?

Quelle rentabilité financière nette peut être attendue de cette captation, en gains captés, coûts évités, recettes protégées et risques réduits ?

4. PLN potentiel, PLN capturable et gain net opérationnel

Le Produit Légal Net doit être distingué en deux niveaux.

4.1. Le PLN potentiel

Le **PLN potentiel** évalue la valeur légale nette théorique ou structurelle produite par une action ou une organisation.

Il permet d'identifier le potentiel de création de valeur au regard :

- de la valeur brute produite ;
- des impacts négatifs ;
- des contributions positives ;
- de la pondération normative ;
- de la cohérence avec la hiérarchie des normes ;
- de la subsidiarité.

Formule :

$$\text{PLN potentiel} = \sum (V_i - I_i + C_i) \times P_i$$

Ce niveau est utile pour comparer des politiques, des dispositifs, des organisations ou des scénarios en fonction de leur valeur légale nette attendue.

Mais il reste insuffisant pour le pilotage opérationnel.

4.2. Le PLN capturable

Le **PLN capturable** ajoute une dimension opérationnelle.

Il mesure la part du PLN potentiel qui peut réellement être transformée en valeur mesurable dans un horizon temporel donné.

Formule :

$$\text{PLN capturable à horizon } T = \sum [(V_i - I_i + C_i) \times P_i \times \tau_i(T) - M_i(T)]$$

où :

- $\tau_i(T)$ désigne le taux de capture probable à l'horizon considéré ;
- $M_i(T)$ désigne le coût de mise en œuvre associé ;
- T désigne l'horizon temporel retenu : six mois, douze mois, vingt-quatre mois ou autre.

Le taux de capture probable dépend notamment :

- de la maturité du dispositif ;
- de la disponibilité des données ;
- de la simplicité de mise en œuvre ;
- de l'existence de moyens administratifs suffisants ;
- de la coordination entre acteurs ;
- des délais réglementaires ;
- de l'acceptabilité sociale ;
- de la capacité de pilotage ;
- des systèmes d'information disponibles ;
- de la réversibilité des actions ;
- de la capacité à mesurer les résultats.

4.3. Le gain net opérationnel

Pour les usages parlementaires, administratifs ou managériaux, la formule peut être simplifiée.

À horizon six mois :

Gain net à six mois = gain brut estimé × taux de capture probable – coût de mise en œuvre

Cette formule ne remplace pas le PLN.

Elle en constitue la traduction opérationnelle courte.

Elle permet de distinguer :

- les gisements de valeur théoriques ;
- les gains réellement capturables ;
- les coûts nécessaires pour les capter ;
- les actions rapides ;
- les actions structurelles ;
- les fausses bonnes idées ;
- les mesures à fort potentiel mais faible captation immédiate.

4.4. Intérêt de cette distinction

Cette distinction est essentielle.

Une action peut avoir un fort PLN potentiel mais un faible PLN capturable à six mois.

C'est le cas lorsqu'elle nécessite :

- des textes d'application ;
- une réorganisation lourde ;

- un changement de système d'information ;
- une formation massive ;
- une coordination interministérielle ;
- une adhésion sociale difficile ;
- un investissement initial important.

Inversement, une action peut avoir un PLN potentiel modéré mais un PLN capturable élevé à court terme.

C'est le cas lorsqu'elle est :

- simple ;
- peu coûteuse ;
- déjà documentée ;
- techniquement prête ;
- juridiquement sécurisée ;
- socialement acceptable ;
- mesurable rapidement ;
- directement pilotable.

Le Produit Légal Net devient ainsi non seulement un cadre d'évaluation, mais aussi un outil de priorisation.

Il permet de distinguer ce qui est juste en théorie, ce qui est utile en pratique, et ce qui est réellement capturable dans un calendrier politique, budgétaire ou organisationnel donné.

5. Rentabilité financière du Produit Légal Net

Le Produit Légal Net peut également être présenté comme un outil de rentabilité publique.

Cette rentabilité ne doit pas être comprise dans un sens strictement marchand.

Elle désigne la capacité à récupérer, protéger ou créer de la valeur publique mesurable, en réduisant les pertes invisibles et en améliorant la qualité des décisions.

L'argument central est le suivant :

une partie importante de la valeur publique est déjà perdue avant même d'être évaluée.

Elle est perdue par :

- les coûts cachés ;
- les doublons ;

- les retards ;
- les complexités administratives ;
- les contentieux évitables ;
- les effets d'aubaine ;
- les dépenses fiscales mal ciblées ;
- les dispositifs peu utilisés ;
- le non-recours ;
- les ruptures d'accès aux droits ;
- les externalités environnementales ou sociales ;
- les risques de non-conformité ;
- les coûts différés ;
- les projets mal pilotés ;
- la perte de confiance.

Le PLN permet de rendre ces pertes visibles.

Il permet ensuite de les classer selon trois critères :

1. **le montant potentiel du gisement ;**
2. **le taux de capture probable ;**
3. **le coût de mise en œuvre nécessaire pour capter ce gisement.**

La rentabilité du PLN ne dépend donc pas seulement du potentiel identifié.

Elle dépend de la capacité à transformer ce potentiel en gain net.

La formule opérationnelle peut être formulée ainsi :

Gain net à horizon T = gain brut estimé × taux de capture probable – coût de mise en œuvre

Appliquée à l'action publique, cette formule permet de distinguer quatre situations.

5.1. Gisement élevé et forte captation

Ce sont les actions prioritaires.

Elles présentent un potentiel important, un coût de mise en œuvre raisonnable et une capacité de captation rapide.

Exemples possibles :

- réduction de contentieux répétitifs ;
- simplification d'un dispositif générant du non-recours ;
- meilleur ciblage d'une dépense fiscale ;
- récupération de recettes perdues ;
- réduction d'un délai administratif coûteux ;
- amélioration d'un processus à fort volume.

5.2. Gisement élevé mais faible captation immédiate

Ce sont les transformations structurelles.

Elles peuvent être très importantes, mais nécessitent du temps, des systèmes d'information, de la formation, de la coordination ou des arbitrages politiques.

Exemples possibles :

- réforme complexe d'un grand dispositif social ;
- transformation numérique nécessitant accompagnement humain ;
- réorganisation interministérielle ;
- réforme profonde d'une chaîne de contrôle.

5.3. Gisement modéré mais forte captation rapide

Ce sont les gains rapides.

Ils ne transforment pas tout le système, mais permettent de démontrer rapidement la valeur de la méthode.

Exemples possibles :

- correction d'un formulaire ;
- amélioration d'un parcours usager ;
- clarification d'une instruction ;
- réduction d'un délai ;
- meilleure exploitation d'une donnée déjà disponible.

5.4. Gisement apparent mais gain net faible

Ce sont les fausses bonnes idées.

Elles paraissent intéressantes mais leur coût de mise en œuvre, leur complexité ou leur faible taux de capture réduit fortement leur intérêt.

Le PLN permet précisément de ne pas confondre potentiel théorique et rentabilité réelle.

5.5. Apport pour les finances publiques

Pour les commissions des finances, l'intérêt est majeur.

Le PLN peut aider à identifier des marges de manœuvre sans passer uniquement par des coupes budgétaires.

Il permet de poser une question différente :

Où l'État perd-il déjà de la valeur, et quelle part de cette valeur peut être récupérée rapidement sans dégrader le service public ni les droits ?

Cette approche permet de compléter la logique classique de maîtrise de la dépense par une logique de récupération de valeur publique.

Le PLN peut donc contribuer à :

- réduire les coûts cachés ;
- éviter des dépenses futures ;
- protéger des recettes ;
- réduire les contentieux ;
- limiter les effets d'aubaine ;
- mieux cibler les aides ;
- améliorer les dispositifs existants ;
- augmenter l'efficacité des dépenses utiles ;
- prioriser les réformes selon leur retour net probable.

5.6. Retour sur investissement de la méthode

La rentabilité du PLN tient aussi au fait qu'il peut s'appuyer sur des données déjà existantes : PAP, RAP, budget vert, dépenses fiscales, commande publique, collectivités, aides économiques, indicateurs de richesse, données de suivi budgétaire.

Il ne suppose donc pas nécessairement de créer un système entièrement nouveau.

Il peut d'abord être expérimenté comme une couche d'enrichissement de données existantes.

Son coût marginal peut donc rester limité, surtout dans une première phase pilote.

La question de retour sur investissement devient :

Le coût de mise en place d'une grille PLN pilote est-il inférieur aux gains, coûts évités ou recettes protégées qu'elle permet d'identifier et de capter ?

Dans une logique prudente, une expérimentation pourrait viser quelques cas à fort potentiel :

- une dépense fiscale ;
- un dispositif social à fort non-recours ;
- une politique de dématérialisation ;
- un programme budgétaire à indicateurs insuffisamment qualitatifs ;
- un processus administratif générateur de contentieux ;
- une organisation publique pilote.

L'objectif ne serait pas de tout mesurer immédiatement.

Il serait de démontrer que la méthode peut identifier des gains nets capturables.

5.7. Formule de synthèse

Le PLN peut donc être défini comme un outil de rentabilité publique nette :

il permet d'identifier les pertes de valeur, de prioriser les gisements les plus capturables et de transformer une partie de ces pertes en gains budgétaires, sociaux, juridiques et institutionnels mesurables.

La phrase stratégique est :

Le PLN ne coûte pas parce qu'il mesure ; il rapporte s'il permet de récupérer une fraction des pertes déjà produites par l'ineffectivité, la complexité, les effets d'aubaine et les coûts cachés.

6. Champ d'application : actions et organisations

Le Produit Légal Net peut s'appliquer à deux niveaux complémentaires.

6.1. Le PLN-action

Le premier niveau est celui des **actions**.

Sont notamment concernées :

- politiques publiques ;
- lois ;
- réformes ;
- programmes budgétaires ;
- dispositifs fiscaux ;
- projets d'investissement ;
- plans stratégiques ;
- engagements électoraux ;
- stratégies publiques ;
- mesures sectorielles ;
- programmes territoriaux ;
- dispositifs d'aide ;
- contrats publics ;
- expérimentations administratives.

À ce niveau, le PLN permet de répondre à la question suivante :

Quelle valeur légale nette cette action produit-elle réellement, une fois pris en compte ses coûts, ses impacts négatifs, ses contributions positives, ses externalités, sa cohérence avec les normes applicables et sa capacité de captation dans le temps ?

Le PLN-action permet notamment :

- d'évaluer une politique publique ;
- d'améliorer une étude d'impact ;
- de comparer plusieurs scénarios de réforme ;
- d'identifier les coûts cachés ;
- de repérer les risques d'ineffectivité ;
- de documenter les effets sur les droits ;
- d'intégrer les externalités sociales et environnementales ;
- d'éclairer les arbitrages parlementaires ;
- d'améliorer la présentation des engagements électoraux ;
- de distinguer le potentiel d'une mesure de son gain capturable à six mois, douze mois ou vingt-quatre mois ;
- de prioriser les mesures selon leur retour net probable.

6.2. Le PLN-organisation

Le second niveau est celui des **organisations**.

Sont notamment concernées :

- administrations ;
- collectivités territoriales ;
- entreprises publiques ;
- entreprises privées ;
- opérateurs publics ;
- associations ;
- fondations ;
- établissements publics ;
- agences ;
- institutions ;
- territoires organisés ;
- coalitions d'acteurs ;
- réseaux ;
- filières ;
- organisations internationales.

À ce niveau, le PLN permet de répondre à une autre question :

Quelle contribution nette cette organisation apporte-t-elle à l'État de droit, à la soutenabilité, à la confiance, à l'effectivité des droits, à la cohérence normative de son écosystème et à la captation réelle de valeur publique ou sociale ?

Le PLN-organisation permet notamment :

- d'auditer la cohérence normative d'une organisation ;
- d'évaluer ses processus internes ;
- d'analyser ses chaînes de valeur ;
- de mesurer la qualité de ses engagements RSE ;
- d'identifier les écarts entre reporting et pratiques réelles ;
- de relier conformité, impact et valeur ;
- de documenter les risques juridiques, sociaux, environnementaux et institutionnels ;
- d'orienter une stratégie de transformation ;
- de produire un reporting intégré plus lisible ;
- de comparer plusieurs organisations ou entités ;
- d'identifier les gains rapides et les transformations structurelles ;
- de prioriser les actions selon leur rentabilité nette probable.

6.3. Interaction entre action et organisation

Cette distinction est importante.

Une action peut avoir un Produit Légal Net positif dans une organisation qui, globalement, fonctionne mal.

Inversement, une organisation peut avoir une bonne cohérence normative générale, tout en portant certaines actions à Produit Légal Net faible, incertain ou dégradé.

Le PLN permet donc de distinguer :

- la valeur nette d'une mesure particulière ;
- la valeur nette d'un programme ;
- la valeur nette d'un service ;
- la valeur nette d'une politique ;
- la valeur nette d'une organisation ;
- la valeur nette d'un territoire ou d'une coalition.

Cette distinction évite deux erreurs.

La première erreur serait de juger une organisation uniquement à partir d'une action exemplaire.

La seconde serait de juger une action uniquement à partir de la réputation générale de l'organisation qui la porte.

Le PLN permet d'articuler les deux niveaux.

Il ne mesure donc pas seulement ce qu'une action promet.

Il mesure aussi la manière dont une organisation transforme ses obligations, ses ressources, ses impacts et ses responsabilités en valeur légale nette capturable.

7. Le PLN comme cadre opérationnel de cohérence normative

Le Produit Légal Net peut être compris comme un **cadre opérationnel de cohérence normative**.

Cette expression est importante.

Le PLN ne vise pas à harmoniser juridiquement toutes les normes au sens où il les fusionnerait, les hiérarchiserait autoritairement ou les remplacerait.

Il vise à les **harmoniser opérationnellement**.

Cela signifie qu'il permet de traduire des normes, standards, référentiels et indicateurs différents dans une grille commune d'évaluation de la valeur nette.

Aujourd'hui, une même politique, une même entreprise ou un même projet peut être analysé à travers de nombreux référentiels :

- droit constitutionnel ;
- droit européen ;
- conventions internationales ;
- droit du travail ;
- droit de l'environnement ;
- droit budgétaire ;
- RSE ;
- ODD ;
- CSRD et ESRS ;
- taxonomies durables ;
- normes ISO ;
- IFRS et ISSB ;
- indicateurs ESG ;
- normes sectorielles ;
- labels ;
- engagements volontaires ;
- chartes éthiques ;
- référentiels de conformité ;
- rapports d'impact ;
- plans climat ;
- politiques de vigilance ;

- obligations de transparence.

Ces référentiels sont souvent complémentaires, mais ils ne sont pas toujours articulés.

Ils peuvent produire :

- des doublons ;
- des angles morts ;
- des incohérences ;
- des charges administratives ;
- des difficultés de comparaison ;
- une fragmentation des indicateurs ;
- une confusion entre conformité formelle, reporting et impact réel.

Le Produit Légal Net permet de poser une question commune à l'ensemble de ces référentiels :

Quelle valeur nette est réellement créée au regard de l'État de droit, des personnes, du vivant, de la société et des finances publiques ?

Il devient ainsi une couche de traduction entre plusieurs langages :

- le langage du droit ;
- le langage budgétaire ;
- le langage extra-financier ;
- le langage RSE ;
- le langage ESG ;
- le langage de l'impact ;
- le langage de la performance publique ;
- le langage de la soutenabilité ;
- le langage de l'effectivité des droits ;
- le langage du pilotage organisationnel ;
- le langage de la captation opérationnelle ;
- le langage de la rentabilité publique nette.

Le PLN ne remplace donc pas les normes existantes.

Il les rend plus lisibles dans une logique commune.

Il peut aider à passer de la logique suivante :

“Sommes-nous conformes à chaque référentiel séparément ?”

à une question plus intégrée :

“Quelle valeur légale nette produisons-nous réellement, tous référentiels pertinents pris en compte ?”

Et à une question encore plus opérationnelle :

“Quelle part de cette valeur pouvons-nous capter dans les six, douze ou vingt-quatre prochains mois, et avec quel retour net ?”

8. Fonction de traduction des principaux référentiels

Le Produit Légal Net peut fonctionner comme une matrice de correspondance entre plusieurs familles de normes et d'indicateurs.

8.1. Droit national et Constitution

Le droit national et la Constitution fournissent les principes fondamentaux applicables au territoire :

- liberté ;
- égalité ;
- fraternité ;
- dignité ;
- continuité du service public ;
- égal accès aux droits ;
- séparation des pouvoirs ;
- responsabilité ;
- transparence ;
- protection de la santé ;
- protection de l'environnement ;
- sécurité juridique.

Dans le PLN, ces principes servent de socle d'évaluation de la cohérence juridique interne.

8.2. Droit européen et régional

Le droit européen et les cadres régionaux apportent une couche de cohérence supérieure :

- protection des droits fondamentaux ;
- harmonisation du marché intérieur ;
- exigences de reporting ;
- normes environnementales ;
- obligations de transparence ;
- jurisprudence régionale ;
- règles de concurrence ;
- normes sociales et environnementales.

Dans le PLN, cette couche permet d'évaluer si une politique, une activité ou une organisation est cohérente avec les engagements supranationaux et avec les interdépendances régionales.

8.3. Droit international

Le droit international et les grandes conventions fournissent des standards universels :

- droits humains ;
- conventions sociales ;
- engagements climatiques ;
- biodiversité ;
- santé ;
- développement ;
- coopération ;
- paix ;
- responsabilité.

Dans le PLN, ce niveau permet d'identifier les normes supérieures et les engagements structurants qui dépassent le seul cadre national.

8.4. ODD

Les Objectifs de développement durable ne sont pas des normes juridiques au sens strict, mais ils constituent un cadre global d'orientation.

Ils permettent de relier les politiques publiques et les stratégies organisationnelles à des objectifs sociaux, environnementaux, économiques et institutionnels.

Dans le PLN, les ODD peuvent servir à identifier :

- les finalités poursuivies ;
- les effets attendus ;
- les cibles d'impact ;
- les indicateurs utiles ;
- les interdépendances entre objectifs.

8.5. RSE et ISO

La RSE et les normes ISO apportent des outils de gouvernance, de management, de qualité, de responsabilité et d'amélioration continue.

Elles permettent de documenter :

- les processus internes ;
- les parties prenantes ;

- les responsabilités ;
- la prévention des risques ;
- la qualité ;
- la santé et la sécurité ;
- l'environnement ;
- la transparence ;
- la robustesse des procédures.

Dans le PLN, elles constituent des sources de preuve opérationnelle.

Elles permettent de relier les engagements à des pratiques observables.

8.6. CSRD, ESRS, ESG et reporting extra-financier

Les référentiels de reporting extra-financier permettent de structurer l'information sur les impacts, les risques, les opportunités et la soutenabilité.

Ils documentent notamment :

- les impacts environnementaux ;
- les impacts sociaux ;
- la gouvernance ;
- les risques ;
- les dépendances ;
- les politiques mises en œuvre ;
- les objectifs ;
- les indicateurs ;
- les données publiées.

Dans le PLN, ces données constituent une matière première pour l'évaluation des impacts négatifs et des contributions positives.

8.7. IFRS, ISSB et information financière

Les référentiels financiers et de durabilité orientés investisseurs permettent de relier les risques extra-financiers à la valeur financière, à la continuité d'activité, aux risques matériels et à l'information des marchés.

Dans le PLN, ils peuvent contribuer à relier :

- valeur financière ;
- risques juridiques ;
- risques climatiques ;
- risques sociaux ;
- réputation ;
- gouvernance ;

- soutenabilité de long terme.

Le PLN permet ainsi d'articuler la valeur financière avec la valeur légale, sociale, environnementale et institutionnelle.

9. Ancrage dans les données publiques existantes

Le Produit Légal Net ne nécessite pas de créer un système de données entièrement nouveau.

Il peut s'appuyer sur des données publiques déjà disponibles, notamment sur le portail data.economie.gouv.fr.

Ce portail constitue un point d'entrée opérationnel naturel, puisqu'il met à disposition des données ouvertes relatives aux finances publiques, à la performance de la dépense, aux collectivités, à la commande publique, aux dépenses fiscales, aux aides économiques, au budget vert et à d'autres informations utiles à l'évaluation de l'action publique.

L'intérêt du PLN est de fournir une couche d'interprétation et d'intégration.

Autrement dit :

Le portail data.economie.gouv.fr fournit une partie du socle empirique ; le PLN fournit la méthode d'intégration, d'interprétation et de captation.

9.1. PAP et performance de la dépense

Le jeu de données relatif au PLF 2025 sur la performance de la dépense constitue un point d'ancrage prioritaire.

Il recense les objectifs, indicateurs et sous-indicateurs des Projets annuels de performance.

La structure existante permet déjà de partir d'une chaîne :

Mission → Programme → Objectif → Indicateur → Sous-indicateur

Le PLN pourrait ajouter une couche complémentaire :

**Capital concerné → Valeur brute → Impacts négatifs → Contributions positives →
Pondération normative → Taux de capture → Coût de mise en œuvre → PLN potentiel →
PLN capturable → retour net probable**

La logique devient alors :

Le PAP décrit la performance attendue ; le PLN évalue la valeur publique nette produite, capturable et financièrement récupérable par cette performance.

9.2. Budget vert

Les données relatives au budget vert peuvent alimenter la dimension environnementale du PLN.

Elles permettent d'identifier :

- les dépenses favorables à la transition ;
- les dépenses défavorables ;
- les dépenses mixtes ;
- les externalités environnementales ;
- les contributions à la transition écologique ;
- les risques de coûts différés liés au climat, à la biodiversité, à la pollution ou aux ressources.

Dans le PLN, ces données peuvent renseigner le capital naturel, les impacts négatifs et les contributions positives.

9.3. Situation mensuelle de l'État

Les données de situation mensuelle de l'État peuvent contribuer au suivi temporel de la captation.

Elles permettent de comparer la prévision, l'exécution et les écarts.

Elles peuvent donc nourrir la distinction entre :

- valeur attendue ;
- valeur réalisée ;
- valeur capturable ;
- gain net à horizon donné.

Cette dimension est essentielle pour éviter de confondre un potentiel avec un résultat.

9.4. Dépenses fiscales

Les données relatives aux dépenses fiscales sont particulièrement utiles pour évaluer les effets d'aubaine, les pertes de recettes, les coûts d'opportunité et la valeur publique réellement produite.

Une dépense fiscale peut être analysée comme une dépense publique indirecte.

La question PLN devient :

Cette dépense fiscale produit-elle une valeur publique nette supérieure à son coût budgétaire, ou génère-t-elle surtout un effet d'aubaine, une perte de recettes ou une externalité négative ?

La question de rentabilité devient :

Quelle part de la perte de recettes peut être justifiée par une valeur publique nette mesurable, et quelle part pourrait être récupérée, réorientée ou mieux ciblée ?

9.5. Collectivités territoriales

Les jeux de données relatifs aux collectivités territoriales peuvent nourrir le PLN-organisation.

Ils permettent d'évaluer :

- la situation financière ;
- les délais de paiement ;
- les capacités d'investissement ;
- la fiscalité locale ;
- les dépenses ;
- les recettes ;
- les équilibres territoriaux.

Le PLN permettrait de relier ces données à la question suivante :

La collectivité transforme-t-elle ses ressources financières, fiscales et administratives en valeur légale nette pour les habitants ?

9.6. Commande publique

Les données de commande publique sont un point d'entrée majeur pour le PLN.

Elles permettent d'évaluer non seulement le coût d'achat, mais aussi :

- la transparence ;
- la conformité ;
- les délais ;
- les chaînes de valeur ;
- les impacts sociaux ;
- les impacts environnementaux ;
- les effets territoriaux ;
- la qualité de la dépense.

La question PLN devient :

La commande publique produit-elle uniquement un achat conforme, ou une valeur publique nette intégrant coût, qualité, soutenabilité, droits sociaux, transparence et impact territorial ?

La question de rentabilité devient :

Quels surcoûts, risques, délais, contentieux ou externalités peuvent être évités par une meilleure lecture de la valeur nette de la commande publique ?

9.7. Aides aux entreprises et dispositifs économiques

Les données relatives aux aides économiques, aux aides de minimis, aux plans de relance ou aux dispositifs de soutien peuvent alimenter l'évaluation de l'additionnalité et de la captation.

La question PLN devient :

L'aide publique produit-elle une transformation réelle ou finance-t-elle une action qui aurait eu lieu de toute façon ?

Cela permet d'analyser :

- l'effet d'aubaine ;
- l'investissement réellement déclenché ;
- les emplois réellement créés ou préservés ;
- la transition réellement accélérée ;
- les externalités négatives évitées ;
- la part de valeur effectivement captée par l'intérêt général.

9.8. Données normatives et fiscales

Les données relatives au Bulletin officiel des finances publiques ou aux corpus fiscaux peuvent alimenter la dimension juridique du PLN.

Elles permettent d'interroger :

- la complexité normative ;
- la sécurité juridique ;
- la lisibilité du droit ;
- le coût de conformité ;
- l'instabilité des règles ;
- l'accès effectif à l'information juridique.

La question PLN devient :

La norme fiscale améliore-t-elle la sécurité juridique et la lisibilité, ou produit-elle de la complexité, de l'incertitude et des coûts de conformité ?

9.9. Synthèse

Les données publiques existantes permettent donc déjà d'alimenter plusieurs briques du PLN.

Brique de données	Usage PLN
PAP / Performance de la dépense	Objectifs, indicateurs, base du PLN-action
RAP / Exécution	Résultats, écarts, valeur effectivement produite
Budget vert	Capital naturel, externalités environnementales
Situation mensuelle de l'État	Suivi temporel, captation à six ou douze mois
Dépenses fiscales	Effets d'aubaine, coût d'opportunité, valeur fiscale nette
Données collectivités	PLN-organisation territorial
Commande publique	Chaînes de valeur, conformité, impact social et environnemental
Aides économiques	Additionnalité, captation, transformation réelle
Données normatives fiscales	Cohérence juridique, complexité normative, sécurité fiscale

Le PLN peut donc être présenté comme une **méthode d'augmentation de données publiques déjà disponibles**.

10. Ancrage institutionnel : LOLF et loi de 2015 sur les nouveaux indicateurs de richesse

La démarche proposée ne part pas de zéro.

Elle peut s'inscrire dans deux cadres institutionnels déjà existants : la logique de performance issue de la LOLF et la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

10.1. La LOLF : une architecture de performance déjà disponible

La loi organique relative aux lois de finances a profondément transformé la présentation du budget de l'État.

Elle a structuré l'action budgétaire autour de missions, programmes, actions, objectifs et indicateurs de performance.

Les Projets annuels de performance et les Rapports annuels de performance constituent déjà une base très importante pour évaluer l'action publique.

Ils permettent de documenter :

- les missions budgétaires ;
- les programmes ;
- les objectifs poursuivis ;
- les indicateurs associés ;
- les résultats attendus ;
- les résultats constatés ;
- la justification de la dépense ;
- la cohérence entre crédits, objectifs et performance.

Le Produit Légal Net ne vise donc pas à remplacer la LOLF.

Il propose d'en enrichir la logique.

La LOLF permet de demander :

Quels objectifs et indicateurs sont associés à la dépense publique ?

Le Produit Légal Net propose d'ajouter :

Quelle valeur publique nette cette dépense produit-elle réellement ?

Et :

Quelle part de cette valeur peut être captée à coût raisonnable ?

Autrement dit :

La LOLF mesure la performance déclarée de la dépense ; le PLN permettrait de mesurer la valeur nette produite, capturable et financièrement récupérable par cette performance.

10.2. Limite actuelle : performance ne signifie pas toujours valeur

La logique de performance budgétaire est indispensable.

Mais elle reste souvent insuffisante pour mesurer la valeur publique nette.

Un indicateur peut progresser sans que l'action publique produise réellement plus de valeur pour les citoyens.

Un objectif peut être atteint tout en générant des coûts cachés, des externalités, du non-recours, de la complexité, des effets d'aubaine ou une perte de confiance.

Une dépense peut être conforme aux objectifs budgétaires mais produire une valeur sociale, juridique ou environnementale faible.

Inversement, une dépense peut paraître coûteuse à court terme mais créer une valeur publique élevée si elle améliore l'accès aux droits, réduit les risques, diminue les coûts futurs, renforce la confiance ou évite des contentieux.

Le PLN permet donc de compléter les indicateurs de performance par une lecture en valeur nette.

Pour chaque objectif ou indicateur existant, il propose d'analyser :

- la valeur brute produite ;
- les impacts négatifs ;
- les contributions positives ;
- les coûts cachés ;
- les externalités ;
- les principes juridiques ou constitutionnels concernés ;
- les référentiels applicables ;
- le taux de capture probable ;
- le coût de mise en œuvre ;
- le gain net à horizon donné ;
- le retour sur investissement de l'action ou de la correction envisagée.

10.3. La loi de 2015 : un fondement déjà voté pour dépasser le PIB

La loi du 13 avril 2015 sur les nouveaux indicateurs de richesse constitue un second ancrage essentiel.

Elle affirme déjà que les politiques publiques ne doivent pas être appréciées uniquement à travers le produit intérieur brut.

Elle prévoit la remise au Parlement d'un rapport annuel présentant l'évolution de nouveaux indicateurs de richesse, notamment en matière d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable.

Elle prévoit également que les principales réformes engagées ou envisagées soient évaluées au regard de ces indicateurs, notamment dans le cadre des lois de finances.

Cette loi ouvre donc déjà la porte à une évaluation plus complète de l'action publique.

Mais son potentiel reste encore insuffisamment opérationnalisé.

Le Produit Légal Net peut être présenté comme une méthode permettant de prolonger cette loi.

Il ne remplace pas les nouveaux indicateurs de richesse.

Il les rend plus opérationnels.

Il permet de passer d'un tableau de bord global à une grille d'évaluation applicable aux politiques publiques, aux programmes budgétaires, aux engagements électoraux et aux organisations.

10.4. Articulation proposée : LOLF + loi de 2015 + PLN

La stratégie proposée peut être formulée simplement :

- la **LOLF** fournit l'architecture budgétaire et les indicateurs de performance ;
- la **loi de 2015** fournit le principe d'une évaluation des politiques publiques au regard d'indicateurs de richesse plus larges que le PIB ;
- le **Produit Légal Net** fournit la méthode d'intégration permettant de relier performance budgétaire, nouveaux indicateurs de richesse, effectivité juridique, soutenabilité, rentabilité publique et valeur publique nette.

Cette articulation permet de ne pas créer un dispositif concurrent.

Elle permet au contraire d'enrichir l'existant.

Le PLN pourrait être expérimenté comme une couche complémentaire appliquée aux données déjà disponibles dans les Projets annuels de performance, les Rapports annuels de performance, le budget vert, les dépenses fiscales, les données de collectivités, les données de commande publique et les indicateurs de richesse.

10.5. Traduction opérationnelle

Pour chaque objectif ou indicateur existant dans les documents budgétaires, une grille PLN pourrait ajouter les dimensions suivantes :

Dimension ajoutée	Question posée
Valeur brute	Que produit réellement l'action ou le programme ?
Impacts négatifs	Quels coûts cachés, externalités, risques ou effets d'aubaine génère-t-il ?
Contributions positives	Quels droits, quelles protections, quelle soutenabilité ou quelle confiance renforce-t-il ?
Pondération normative	Quels principes juridiques, constitutionnels, européens ou internationaux sont concernés ?
Indicateurs de richesse	Quels effets sur les inégalités, la qualité de vie, la soutenabilité ou le développement durable ?
Taux de capture	Quelle part de la valeur attendue peut réellement être captée dans un horizon donné ?
Coût de mise en œuvre	Combien coûte la captation effective de cette valeur ?
Gain net	Quelle valeur reste après prise en compte du coût de mise en œuvre ?
Rentabilité publique	Quels gains, coûts évités ou recettes protégées peuvent être associés à l'action ?

Cette grille permettrait d'articuler les indicateurs de performance existants avec les nouveaux indicateurs de richesse et avec une lecture plus complète de la valeur publique.

10.6. Formule de synthèse

La démarche peut être résumée ainsi :

LOLF : mesurer la performance de la dépense.

Loi de 2015 : élargir la définition de la richesse au-delà du PIB.

Produit Légal Net : mesurer la valeur publique nette réellement produite, capturable et financièrement récupérable par les actions et les organisations.

Le PLN ne crée donc pas une nouvelle obligation hors sol.

Il propose une méthode pour rendre plus effectifs deux principes déjà présents dans le droit positif :

- piloter la dépense publique par la performance ;

- évaluer les politiques publiques au regard d'une conception élargie de la richesse.

10.7. Intérêt parlementaire

Cet ancrage est particulièrement utile pour un travail parlementaire.

Il permettrait de proposer une expérimentation sans bouleverser immédiatement les cadres existants.

Une mission d'information pourrait ainsi examiner comment :

- enrichir les indicateurs LOLF par une lecture en valeur publique nette ;
- mieux relier les PAP et les RAP aux nouveaux indicateurs de richesse ;
- identifier les coûts cachés, externalités et pertes de valeur invisibles dans les indicateurs actuels ;
- distinguer la performance déclarée, la valeur potentielle et la valeur capturable ;
- améliorer les études d'impact et l'évaluation des réformes ;
- éclairer le débat budgétaire et le débat électoral ;
- identifier les gisements de valeur financière récupérable.

La proposition n'est donc pas de substituer le PLN à la LOLF ou à la loi de 2015.

La proposition est d'utiliser le PLN comme cadre de convergence entre ces deux logiques.

La question centrale devient :

Comment passer d'une logique de performance budgétaire et d'indicateurs de richesse encore partiellement séparés à une évaluation intégrée de la valeur publique nette produite, capturable et financièrement récupérable par l'action publique ?

11. Ce que le Produit Légal Net n'est pas

Le Produit Légal Net doit être entouré de précautions.

Il ne doit pas devenir une source de confusion institutionnelle.

Il n'est pas :

- un contrôle de constitutionnalité ;
- une notation officielle des politiques publiques ;
- un pouvoir administratif de validation des programmes électoraux ;
- un classement des candidats ;
- un instrument de sanction ;
- une procédure juridictionnelle parallèle ;

- un outil de réduction automatique des dépenses ;
- un score unique de vertu politique ;
- une substitution au débat parlementaire ;
- une substitution au juge ;
- une substitution au suffrage ;
- une norme supérieure aux référentiels existants ;
- un remplacement de la RSE, des ODD, de la CSRD, des ISO ou des IFRS ;
- un label de conformité générale ;
- un outil de communication sans méthode ;
- une certification automatique de vertu organisationnelle ;
- une promesse automatique de gain à court terme.

Le Produit Légal Net est un cadre d'analyse.

Il sert à mieux formuler les questions, à comparer les effets, à rendre visibles les externalités, à structurer l'évaluation et à distinguer le potentiel de valeur de la valeur réellement capturable.

Il ne tranche pas seul les arbitrages politiques.

Il éclaire les arbitrages.

Il ne remplace pas la décision démocratique.

Il améliore l'information disponible pour décider.

12. Architecture normative : hiérarchie des normes et subsidiarité

Le Produit Légal Net repose sur une architecture normative multiniveaux.

Cette architecture distingue trois niveaux.

12.1. Ordre international

L'ordre international comprend notamment :

- la Charte des Nations unies ;
- la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
- les pactes internationaux relatifs aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ;
- les conventions de l'OIT ;

- les accords environnementaux multilatéraux ;
- les engagements climatiques et de biodiversité ;
- les normes internationales de santé, de commerce équitable ou de responsabilité.

Ce niveau fixe des standards universels de légalité, de dignité, de protection, de responsabilité et de coopération.

12.2. Ordre continental ou régional

L'ordre continental ou régional comprend notamment :

- le droit de l'Union européenne ;
- la Convention européenne des droits de l'homme ;
- les normes régionales de protection des droits ;
- les cadres de coopération continentale ;
- les jurisprudences régionales ;
- les dispositifs d'harmonisation entre États.

Ce niveau assure la cohérence entre les engagements internationaux et les transpositions nationales.

12.3. Ordre national et local

L'ordre national et local comprend :

- la Constitution ;
- les lois ;
- les règlements ;
- la jurisprudence ;
- les codes sectoriels ;
- les décisions administratives ;
- les politiques publiques ;
- les normes locales ;
- les pratiques effectives de mise en œuvre.

Ce niveau est celui de l'application concrète des droits et engagements.

C'est aussi le niveau où se produisent très souvent les pertes d'effectivité : délais, complexité, non-recours, inégalité territoriale, défaut de moyens, mauvaise coordination ou incompréhension des règles.

12.4. Rôle de la subsidiarité

La subsidiarité complète la hiérarchie des normes.

Elle permet de déterminer le niveau d'action le plus pertinent.

Le principe est simple : une décision doit être prise au niveau le plus proche du citoyen lorsque ce niveau est capable d'agir efficacement, mais un niveau supérieur peut être mobilisé lorsqu'il est mieux placé pour garantir la cohérence, l'égalité, la protection des droits ou la soutenabilité.

Dans le cadre du Produit Légal Net, la subsidiarité évite deux écueils.

Le premier écueil serait la centralisation excessive.

Le second serait la fragmentation excessive.

Le Produit Légal Net cherche au contraire à relier :

- cohérence supérieure des normes ;
 - capacité d'action locale ;
 - effectivité concrète des droits ;
 - responsabilité des acteurs ;
 - adaptation aux situations réelles.
-

13. Les quatre capitaux du Produit Légal Net

Le Produit Légal Net repose sur une lecture multi-capitaux.

Il ne réduit pas la valeur à la seule valeur financière.

Il propose d'évaluer les effets d'une action ou d'une organisation sur quatre grands capitaux.

13.1. Capital financier

Le capital financier désigne les effets économiques directs et indirects.

Il inclut :

- coûts budgétaires ;
- recettes ;
- économies ;
- investissements ;
- coûts cachés ;
- contentieux ;
- pertes de recettes ;
- risques de non-conformité ;
- coûts différés ;

- dépenses évitées ;
- valeur économique durable ;
- coûts de mise en œuvre ;
- valeur capturable à court, moyen et long terme ;
- retour net probable.

Pour les commissions des finances, ce capital constitue le point d'entrée le plus évident.

Mais il ne suffit pas.

Un gain financier apparent peut produire une perte juridique, sociale ou environnementale supérieure.

13.2. Capital humain

Le capital humain désigne les effets sur les personnes.

Il inclut :

- santé ;
- sécurité ;
- compétences ;
- conditions de travail ;
- égalité ;
- accès aux droits ;
- inclusion ;
- dignité ;
- formation ;
- protection contre les discriminations ;
- prévention des risques psychosociaux ;
- capacité réelle à exercer ses droits.

Une action ou une organisation qui dégrade le capital humain peut produire des coûts cachés importants : absentéisme, burn-out, désinsertion, recours, perte de confiance, dégradation de la qualité du service public.

13.3. Capital naturel

Le capital naturel désigne les effets sur les ressources, les écosystèmes, le climat et les conditions biophysiques de la vie.

Il inclut :

- émissions de gaz à effet de serre ;
- biodiversité ;
- consommation de ressources ;

- pollution ;
- empreinte hydrique ;
- artificialisation ;
- circularité ;
- sobriété ;
- résilience écologique.

Dans une lecture de Produit Légal Net, une action ou une organisation ne peut pas être dite pleinement créatrice de valeur si elle produit une dégradation environnementale future, des risques sanitaires ou des coûts transférés aux générations suivantes.

13.4. Capital institutionnel et social

Le capital institutionnel et social désigne la confiance, la légitimité, la transparence, la stabilité et la qualité de l'État de droit.

Il inclut :

- conformité juridique ;
- sécurité juridique ;
- transparence ;
- responsabilité publique ;
- qualité de la norme ;
- accessibilité du droit ;
- confiance dans les institutions ;
- qualité de la délibération ;
- effectivité des recours ;
- égalité devant la loi ;
- cohésion sociale.

Ce capital est central pour les commissions des lois.

Il permet de rendre visible une réalité souvent ignorée : une action ou une organisation peut produire de la défiance, de la complexité et de l'insécurité juridique, même lorsqu'elle est formellement conforme aux procédures prévues.

14. Utilité pour les commissions des finances

Pour les commissions des finances, le Produit Légal Net permettrait d'élargir la notion de performance publique.

Aujourd'hui, l'analyse budgétaire peut identifier :

- les dépenses ;
- les recettes ;
- les déficits ;
- les crédits ;
- les missions ;
- les programmes ;
- les indicateurs de performance ;
- les dépenses fiscales ;
- les trajectoires pluriannuelles.

Mais elle identifie plus difficilement :

- les coûts cachés ;
- les contentieux futurs ;
- les effets d'aubaine ;
- les externalités négatives ;
- les pertes liées au non-recours ;
- les coûts sociaux transférés ;
- les risques juridiques ;
- les pertes de confiance ;
- les coûts d'ineffectivité ;
- les effets différés sur la santé, l'environnement ou l'accès aux droits ;
- le taux de capture probable des gains attendus ;
- les coûts de mise en œuvre nécessaires à la captation de ces gains ;
- les retours nets possibles d'une meilleure évaluation.

Le Produit Légal Net permettrait de poser, pour chaque politique publique importante, une série de questions complémentaires.

14.1. La dépense produit-elle une valeur réelle ?

Une dépense ne doit pas être jugée seulement par son montant.

Elle doit être jugée par sa capacité à produire une valeur nette :

- droits effectifs ;
- services accessibles ;
- risques évités ;
- coûts futurs réduits ;
- confiance renforcée ;
- conformité consolidée ;
- externalités négatives réduites.

14.2. Les économies apparentes créent-elles des coûts cachés ?

Certaines économies peuvent améliorer un solde budgétaire à court terme tout en générant :

- retards ;
- sous-effectifs ;
- contentieux ;
- non-recours ;
- ruptures de service ;
- dégradation de la santé au travail ;
- perte d'expertise ;
- surcoûts futurs.

Le Produit Légal Net permettrait d'identifier ces fausses économies.

14.3. Les dépenses fiscales produisent-elles une valeur légale nette ?

Une dépense fiscale peut être considérée comme une dépense publique indirecte.

Elle devrait donc être évaluée non seulement par son coût, mais aussi par :

- son effet réel ;
- ses bénéficiaires ;
- son additionnalité ;
- ses externalités ;
- ses effets sur l'égalité ;
- sa cohérence avec les objectifs constitutionnels, environnementaux et sociaux ;
- son coût d'opportunité ;
- sa valeur capturable dans un horizon donné.

Le Produit Légal Net pourrait être utile pour réexaminer les dépenses fiscales à fort enjeu.

14.4. Les risques juridiques sont-ils suffisamment intégrés à l'analyse financière ?

Un contentieux, une non-conformité, une mauvaise application du droit ou une rupture d'égalité peuvent avoir des conséquences financières importantes.

Le Produit Légal Net permettrait d'intégrer ces risques dans une lecture plus complète de la performance publique.

14.5. Les gains attendus sont-ils réellement capturables ?

Un gain théorique ne suffit pas.

Une politique peut annoncer un potentiel élevé mais ne produire que peu de résultats si le taux de capture est faible.

Les commissions des finances pourraient donc utilement distinguer :

- gain brut estimé ;
- taux de capture probable ;
- coût de mise en œuvre ;
- gain net à six mois ;
- gain net à douze mois ;
- gain net à vingt-quatre mois.

Cette distinction permettrait de mieux hiérarchiser les réformes.

14.6. Le PLN permet-il de retrouver de l'argent public perdu ?

C'est l'un des points décisifs.

Le PLN peut permettre d'identifier des gisements financiers qui ne sont pas toujours visibles dans les documents budgétaires classiques :

- dépenses mal ciblées ;
- effets d'aubaine ;
- contentieux évitables ;
- doublons ;
- retards coûteux ;
- coûts de complexité ;
- dépenses fiscales peu efficaces ;
- non-recours générant des coûts sociaux futurs ;
- risques juridiques pouvant entraîner des charges ultérieures ;
- externalités non anticipées.

La question devient :

Quelle fraction de ces pertes peut être identifiée, réduite ou récupérée ?

C'est ce qui fait du PLN un outil potentiellement rentable.

15. Utilité pour les commissions des lois

Pour les commissions des lois, le Produit Légal Net permettrait de compléter l'analyse de la qualité juridique et institutionnelle de l'action publique.

Il ne s'agirait pas de remplacer le contrôle constitutionnel.

Il s'agirait de mieux comprendre la contribution réelle d'une politique, d'une organisation ou d'un dispositif à l'État de droit.

15.1. Mesurer autre chose que la production normative

Une action publique peut produire beaucoup de normes sans améliorer l'effectivité des droits.

Le Produit Légal Net permettrait de distinguer :

- production normative brute ;
- valeur juridique réellement créée ;
- coûts d'ineffectivité ;
- externalités institutionnelles ;
- contribution à la confiance publique.

15.2. Relier qualité de la loi et accès aux droits

La qualité de la loi ne se mesure pas seulement à sa conformité juridique.

Elle se mesure aussi à sa capacité à être :

- comprise ;
- appliquée ;
- accessible ;
- stable ;
- contrôlable ;
- utile aux publics concernés ;
- compatible avec les moyens administratifs ;
- cohérente avec les normes supérieures.

Le Produit Légal Net permettrait d'évaluer cette dimension.

15.3. Identifier les coûts institutionnels de la complexité

La complexité normative peut produire des coûts importants :

- incompréhension des droits ;

- erreurs administratives ;
- non-recours ;
- contentieux ;
- perte de confiance ;
- inégalités entre ceux qui peuvent se faire accompagner et ceux qui ne le peuvent pas ;
- affaiblissement de l'égalité devant la loi.

Ces coûts sont à la fois juridiques, sociaux et économiques.

Le Produit Légal Net permettrait de les rendre visibles.

15.4. Évaluer l'effectivité des principes fondamentaux

Une politique publique ou une organisation peut être évaluée selon sa contribution aux principes fondamentaux :

- liberté ;
- égalité ;
- fraternité ;
- dignité ;
- solidarité ;
- protection de la santé ;
- protection de l'environnement ;
- participation ;
- continuité du service public ;
- égal accès aux droits ;
- responsabilité ;
- transparence.

Le Produit Légal Net permettrait de relier ces principes à des effets observables.

15.5. Distinguer effectivité potentielle et effectivité capturable

Une réforme peut être juridiquement pertinente mais produire peu d'effectivité à court terme si les conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies.

Les commissions des lois pourraient donc distinguer :

- l'effectivité juridique attendue ;
- les obstacles de mise en œuvre ;
- le coût institutionnel de mise en œuvre ;
- le délai de réalisation ;
- le taux de capture probable des effets juridiques positifs.

Cela permettrait de mieux évaluer non seulement la qualité d'une norme, mais aussi sa capacité réelle à devenir effective.

16. Utilité pour les organisations

Le Produit Légal Net peut également être utilisé par les organisations publiques, privées ou hybrides.

Il permet de dépasser une lecture fragmentée de la conformité, du reporting, de la RSE et de l'impact.

Une organisation peut être formellement conforme à plusieurs référentiels tout en produisant une valeur légale nette faible si ses pratiques réelles génèrent :

- des risques sociaux ;
- des risques environnementaux ;
- des contentieux ;
- des effets réputationnels ;
- de la défiance ;
- des inégalités ;
- une mauvaise qualité de gouvernance ;
- une inadéquation entre engagements et moyens ;
- des externalités négatives transférées à d'autres acteurs.

À l'inverse, une organisation peut créer une valeur légale nette élevée lorsqu'elle transforme ses obligations en contributions effectives :

- droits mieux protégés ;
- salariés mieux formés ;
- risques réduits ;
- transparence accrue ;
- gouvernance plus robuste ;
- empreinte environnementale réduite ;
- accès aux droits facilité ;
- relations parties prenantes améliorées ;
- confiance renforcée ;
- conformité intégrée à la stratégie.

Le PLN-organisation peut donc servir à :

- auditer une administration ;
- évaluer une collectivité ;
- analyser une entreprise ;
- comparer plusieurs opérateurs ;

- structurer une stratégie RSE ;
- renforcer un reporting CSRD ;
- améliorer un dispositif de conformité ;
- piloter une transformation organisationnelle ;
- construire un tableau de bord multi-capitaux ;
- identifier les gisements de valeur rapidement capturables ;
- prioriser les actions selon leur retour net probable.

Il peut être utilisé comme un outil de diagnostic, mais aussi comme un outil d'amélioration continue.

17. Application aux politiques publiques

Le Produit Légal Net pourrait être expérimenté sur quelques politiques publiques à fort enjeu.

L'objectif ne serait pas de tout mesurer immédiatement.

Il serait de tester la pertinence de la grille.

17.1. Exemple : politique de dématérialisation administrative

Valeur brute attendue :

- simplification ;
- baisse des délais ;
- réduction des coûts ;
- meilleure traçabilité ;
- accès en continu aux services.

Impacts négatifs possibles :

- exclusion numérique ;
- rupture d'accès aux droits ;
- surcharge des guichets restants ;
- erreurs automatisées ;
- difficulté de recours ;
- perte de contact humain ;
- discriminations indirectes.

Contributions positives possibles :

- accessibilité renforcée si accompagnement ;
- données plus fiables ;
- réduction des délais ;
- transparence ;
- suivi plus fin du non-recours ;
- maintien d'alternatives physiques.

Question PLN :

La dématérialisation produit-elle plus d'accès aux droits qu'elle ne crée d'exclusion administrative ?

Question de captation :

Quelle part des gains de simplification est réellement capturable à six mois, après prise en compte des coûts d'accompagnement, de formation, de médiation et de maintien d'alternatives non numériques ?

Question de rentabilité :

Les économies de traitement, de délais et de contentieux évités sont-elles supérieures aux coûts d'accompagnement nécessaires pour préserver l'accès aux droits ?

17.2. Exemple : politique de rénovation énergétique

Valeur brute attendue :

- réduction des émissions ;
- baisse des factures ;
- amélioration du confort ;
- emplois locaux ;
- réduction de la précarité énergétique.

Impacts négatifs possibles :

- fraudes ;
- reste à charge ;
- complexité des aides ;
- non-recours ;
- malfaçons ;
- inégalités territoriales ;
- effets d'aubaine.

Contributions positives possibles :

- santé améliorée ;
- émissions évitées ;

- emplois qualifiés ;
- baisse des dépenses futures ;
- protection des ménages vulnérables ;
- conformité aux engagements climatiques.

Question PLN :

La politique crée-t-elle une valeur légale et sociale nette, ou ses effets sont-ils réduits par la complexité, les fraudes et les inégalités d'accès ?

Question de captation :

Quelle part des gains attendus peut être captée rapidement, compte tenu du reste à charge, des capacités de la filière, des risques de fraude et des délais de réalisation ?

Question de rentabilité :

Les économies d'énergie, de santé, de contentieux, de fraudes évitées et de coûts climatiques futurs compensent-elles les coûts de mise en œuvre et de contrôle ?

17.3. Exemple : réforme d'accès aux prestations sociales

Valeur brute attendue :

- meilleure protection sociale ;
- réduction de la pauvreté ;
- simplification ;
- meilleure allocation des ressources.

Impacts négatifs possibles :

- erreurs de ciblage ;
- complexité ;
- non-recours ;
- stigmatisation ;
- délais ;
- effets de seuil ;
- contentieux.

Contributions positives possibles :

- égalité renforcée ;
- dignité ;
- accès aux droits ;
- confiance ;
- prévention des ruptures sociales ;
- réduction des coûts futurs.

Question PLN :

Le dispositif améliore-t-il réellement l'accès aux droits, ou crée-t-il une protection théorique difficilement mobilisable ?

Question de captation :

Le gain social et juridique attendu peut-il être capté dans les délais annoncés, ou dépend-il d'une transformation administrative plus longue ?

Question de rentabilité :

La réduction du non-recours, des ruptures sociales et des coûts futurs compense-t-elle les coûts de simplification, d'information et d'accompagnement ?

17.4. Exemple : dépense fiscale sectorielle

Valeur brute attendue :

- soutien à un secteur ;
- investissement ;
- compétitivité ;
- emploi ;
- innovation.

Impacts négatifs possibles :

- effet d'aubaine ;
- perte de recettes ;
- distorsion ;
- faible ciblage ;
- externalités environnementales ;
- inégalité de traitement ;
- reconduction sans évaluation.

Contributions positives possibles :

- innovation utile ;
- maintien d'activité stratégique ;
- transition ;
- emploi ;
- conformité environnementale ;
- retombées territoriales.

Question PLN :

L'avantage fiscal produit-il une valeur publique nette supérieure à son coût et à ses externalités ?

Question de captation :

Quelle part du soutien public se transforme effectivement en investissement, emploi, innovation ou transition, et quelle part constitue un effet d'aubaine non capté par l'intérêt général ?

Question de rentabilité :

Quelle part de la dépense fiscale pourrait être réduite, redéployée ou mieux ciblée sans détruire la valeur publique réellement produite ?

18. Application aux organisations

Le Produit Légal Net peut également être expérimenté sur des organisations.

18.1. Exemple : administration centrale

Valeur brute attendue :

- conception des politiques publiques ;
- production normative ;
- coordination interministérielle ;
- mise en œuvre des priorités nationales ;
- expertise publique.

Impacts négatifs possibles :

- complexité administrative ;
- délais ;
- silos ;
- faible lisibilité ;
- décisions insuffisamment évaluées ;
- charge procédurale ;
- perte de confiance ;
- insuffisance de suivi de l'effectivité.

Contributions positives possibles :

- qualité de la norme ;
- coordination améliorée ;
- transparence ;
- études d'impact renforcées ;
- baisse des contentieux ;
- simplification ;

- amélioration de l'accès aux droits ;
- meilleure évaluation des politiques publiques.

Question PLN :

L'administration transforme-t-elle ses ressources, ses compétences et ses obligations en valeur légale nette effective pour les citoyens ?

Question de captation :

Quels gains de coordination, de simplification ou de réduction des contentieux peuvent être captés à six ou douze mois, après prise en compte des coûts de transformation ?

Question de rentabilité :

La réduction des délais, contentieux, doublons et coûts de coordination compense-t-elle les coûts de transformation organisationnelle ?

18.2. Exemple : collectivité territoriale

Valeur brute attendue :

- services publics locaux ;
- aménagement ;
- action sociale ;
- transition écologique ;
- démocratie locale ;
- soutien économique territorial.

Impacts négatifs possibles :

- inégalités territoriales ;
- faible accessibilité des services ;
- manque de coordination ;
- décisions peu lisibles ;
- dépendance aux financements ;
- projets mal évalués ;
- conflits d'usage.

Contributions positives possibles :

- proximité ;
- participation citoyenne ;
- adaptation locale ;
- continuité des services ;
- sobriété territoriale ;
- accès aux droits ;

- coopération entre acteurs ;
- confiance locale.

Question PLN :

La collectivité produit-elle une valeur légale nette en rapprochant les droits, les services et la décision des habitants ?

Question de captation :

Quels gains sont directement capturables par la collectivité à court terme, et quels gains dépendent de financements, de coopérations ou de décisions relevant d'autres niveaux ?

Question de rentabilité :

La collectivité peut-elle améliorer son service public et réduire ses coûts cachés sans réduire l'accès aux droits ni la qualité territoriale ?

18.3. Exemple : entreprise

Valeur brute attendue :

- production de biens ou services ;
- emplois ;
- innovation ;
- fiscalité ;
- contribution économique ;
- investissements.

Impacts négatifs possibles :

- atteintes environnementales ;
- risques sociaux ;
- sous-traitance opaque ;
- non-conformités ;
- contentieux ;
- externalités transférées ;
- greenwashing ;
- perte de confiance.

Contributions positives possibles :

- conformité renforcée ;
- qualité du travail ;
- transparence ;
- réduction d'empreinte ;
- innovation durable ;

- gouvernance responsable ;
- dialogue parties prenantes ;
- contribution fiscale loyale ;
- amélioration des chaînes de valeur.

Question PLN :

L'entreprise crée-t-elle une valeur légale nette supérieure aux externalités qu'elle génère ou transfère ?

Question de captation :

Quels gains sont capturables rapidement par l'entreprise et ses parties prenantes, et quels gains supposent une transformation plus longue de la chaîne de valeur ?

Question de rentabilité :

La réduction des risques juridiques, sociaux, environnementaux et réputationnels crée-t-elle un gain net supérieur au coût de transformation ?

18.4. Exemple : association ou fondation

Valeur brute attendue :

- utilité sociale ;
- mobilisation citoyenne ;
- accompagnement des publics ;
- expérimentation ;
- plaidoyer ;
- proximité avec les besoins.

Impacts négatifs possibles :

- dépendance financière ;
- gouvernance insuffisamment structurée ;
- fragilité organisationnelle ;
- manque de mesure d'impact ;
- risques sociaux internes ;
- dispersion des efforts.

Contributions positives possibles :

- accès aux droits ;
- lien social ;
- innovation sociale ;
- confiance ;
- inclusion ;

- connaissance des publics ;
- capacité d'alerte ;
- coopération territoriale.

Question PLN :

L'organisation transforme-t-elle son utilité sociale en valeur légale nette mesurable et durable ?

Question de captation :

Quelle part de cette utilité sociale peut être documentée, consolidée et captée à court terme sans fragiliser l'organisation ?

Question de rentabilité :

L'amélioration de la mesure, de la coordination et de la gouvernance permet-elle de sécuriser des financements, d'éviter les doublons et d'augmenter l'impact réel ?

19. Application au débat électoral

Le Produit Légal Net pourrait également nourrir le modèle commun de présentation des programmes électoraux.

L'objectif ne serait pas de demander aux candidats de produire un calcul complet du PLN pour chaque mesure.

Ce serait prématuré.

L'objectif serait de les inviter à renseigner quelques dimensions simples :

- coût estimé ;
- financement envisagé ;
- publics concernés ;
- principes juridiques ou constitutionnels concernés ;
- impacts sociaux ;
- impacts environnementaux ;
- impacts institutionnels ;
- risques d'ineffectivité ;
- indicateurs de suivi ;
- garanties prévues ;
- référentiels mobilisés ;
- données manquantes ;
- horizon de mise en œuvre ;

- coût de mise en œuvre ;
- conditions de captation des gains attendus ;
- gains nets attendus lorsque ceux-ci peuvent être raisonnablement estimés.

Cette approche permettrait d'améliorer la transparence programmatique.

Elle permettrait de comparer non seulement les promesses, mais les conditions de leur réalisation.

Elle permettrait aussi d'éviter une confusion fréquente : une mesure peut être séduisante politiquement mais faible en valeur nette si elle produit de fortes externalités négatives, une complexité excessive, des risques contentieux, une rupture d'égalité ou des coûts futurs non assumés.

Le Produit Légal Net offrirait donc un langage de clarification :

Quelle valeur nette cette mesure produit-elle pour l'État de droit, la société et les finances publiques ?

Et une question opérationnelle complémentaire :

Quelle part de cette valeur peut être réellement captée dans le calendrier annoncé ?

Enfin, il permettrait de poser une question financière utile aux électeurs :

La mesure constitue-t-elle une dépense nette, un investissement public, une économie réelle ou une fausse économie génératrice de coûts futurs ?

20. Proposition parlementaire

La présente note pourrait conduire à une proposition simple :

Expérimenter le Produit Légal Net comme grille transversale d'évaluation de quelques politiques publiques, engagements programmatiques ou organisations pilotes, sous l'égide conjointe des commissions des finances et des commissions des lois.

Cette expérimentation pourrait prendre la forme :

- d'une mission d'information conjointe ;
- d'auditions croisées ;
- d'un rapport commun ;
- d'une annexe méthodologique à deux prérapports distincts ;
- d'une grille test appliquée à quelques politiques publiques ;
- d'un audit pilote appliqué à quelques organisations publiques ;
- d'un modèle simplifié pour la présentation des programmes électoraux ;

- d'une recommandation au Gouvernement pour améliorer les études d'impact ;
- d'une recommandation au Parlement pour enrichir l'évaluation des politiques publiques.

L'objectif serait de produire, à court terme, un cadre simple et utilisable.

Ce cadre pourrait comprendre :

1. une définition parlementaire du Produit Légal Net ;
2. une grille simplifiée d'évaluation des actions ;
3. une grille simplifiée d'audit des organisations ;
4. une méthode de pondération prudente ;
5. une méthode de calcul du PLN potentiel ;
6. une méthode de calcul du PLN capturable ;
7. une méthode de calcul du gain net opérationnel ;
8. une méthode de liaison aux données publiques existantes ;
9. une méthode d'articulation avec la LOLF et les nouveaux indicateurs de richesse ;
10. un tableau des impacts par capitaux ;
11. une matrice de correspondance entre référentiels ;
12. une liste de données nécessaires ;
13. une méthode de publication transparente ;
14. des garde-fous démocratiques ;
15. une expérimentation sur trois à cinq politiques publiques ou organisations pilotes.

21. Méthode simplifiée d'expérimentation

Une première expérimentation parlementaire pourrait suivre dix étapes.

21.1. Définition du périmètre

Choisir :

- une politique publique ;
- une mesure ;
- un dispositif fiscal ;
- un programme budgétaire ;
- un engagement électoral ;
- une réforme administrative ;
- une administration ;
- une collectivité ;
- un opérateur public ;
- une entreprise ou organisation partenaire ;
- une coalition territoriale.

Définir la période observée, les publics concernés, les administrations ou organisations impliquées et les effets attendus.

21.2. Identification des données existantes

Identifier les données déjà disponibles :

- PAP ;
- RAP ;
- budget vert ;
- données de dépenses fiscales ;
- données de collectivités ;
- données de commande publique ;
- données d'aides économiques ;
- données de suivi budgétaire ;
- données normatives et fiscales ;
- indicateurs de richesse ;
- données sociales, environnementales et territoriales disponibles.

L'objectif est d'éviter de recréer inutilement des données.

Le PLN doit d'abord augmenter et relier les données existantes.

21.3. Identification des obligations, principes et référentiels applicables

Lister les normes et référentiels pertinents :

- Constitution ;
- droit européen ;
- engagements internationaux ;
- lois nationales ;
- principes jurisprudentiels ;
- objectifs environnementaux ;
- engagements de santé publique ;
- droits fondamentaux ;
- obligations de transparence ;
- obligations d'évaluation ;
- ODD ;
- RSE ;
- CSRD/ESRS ;
- ISO ;
- IFRS/ISSB ;
- ESG ;
- référentiels sectoriels.

L'objectif n'est pas de tout empiler.

L'objectif est d'identifier les référentiels réellement pertinents pour le périmètre analysé.

21.4. Cartographie des impacts

Identifier les effets positifs et négatifs sur les quatre capitaux :

- financier ;
- humain ;
- naturel ;
- institutionnel et social.

21.5. Mesure des impacts négatifs

Identifier :

- coûts cachés ;
- contentieux ;
- non-recours ;
- fraudes ;
- effets d'aubaine ;
- risques réputationnels ;
- pollution ;
- inégalités ;
- complexité ;
- délais ;
- ruptures de droits ;
- charges administratives ;
- coûts futurs ;
- contradictions entre référentiels ;
- écarts entre engagements et pratiques.

21.6. Mesure des contributions positives

Identifier :

- accès aux droits renforcé ;
- conformité améliorée ;
- baisse des risques ;
- transparence accrue ;
- inclusion ;
- protection environnementale ;
- réduction des coûts futurs ;
- confiance publique ;

- innovation utile ;
- amélioration du service public ;
- alignement entre normes et pratiques ;
- meilleure lisibilité des engagements ;
- robustesse organisationnelle ;
- qualité des processus internes.

21.7. Évaluation du PLN potentiel

Calculer ou qualifier la valeur légale nette potentielle :

$$\text{PLN potentiel} = \sum (V_i - I_i + C_i) \times P_i$$

Cette étape permet d'identifier la valeur structurelle attendue.

21.8. Évaluation du PLN capturable

Définir un horizon temporel :

- six mois ;
- douze mois ;
- vingt-quatre mois ;
- durée du mandat ;
- durée du programme.

Puis estimer :

- le taux de capture probable ;
- les conditions de mise en œuvre ;
- les coûts de mise en œuvre ;
- les obstacles opérationnels ;
- les données disponibles ;
- les résultats mesurables à court terme.

Formule :

$$\text{PLN capturable à horizon } T = \sum [(V_i - I_i + C_i) \times P_i \times \tau_i(T) - M_i(T)]$$

Version simplifiée :

Gain net à six mois = gain brut estimé × taux de capture probable – coût de mise en œuvre

21.9. Évaluation de la rentabilité financière

Identifier :

- les gains captables ;
- les coûts évitables ;
- les recettes protégées ;
- les risques réduits ;
- les dépenses mieux ciblées ;
- les économies réelles ;
- les fausses économies ;
- les coûts futurs évités.

Formule :

Rentabilité du PLN = gains captés + coûts évités + recettes protégées + risques réduits – coût de mise en œuvre de la méthode

Cette étape permet de justifier financièrement l'expérimentation.

21.10. Interprétation politique, parlementaire ou organisationnelle

Produire non pas un score définitif, mais une appréciation structurée :

- valeur nette probablement positive ;
- valeur nette incertaine ;
- valeur nette dégradée ;
- valeur potentielle élevée mais faible captation immédiate ;
- valeur potentielle modérée mais forte captation rapide ;
- rentabilité nette probable ;
- données insuffisantes ;
- risques majeurs à documenter ;
- conditions nécessaires pour améliorer la valeur nette ;
- référentiels convergents ;
- référentiels en tension ;
- niveau d'action à clarifier ;
- actions correctrices prioritaires.

22. Grille simplifiée proposée

Dimension	Question principale	Exemples d'indicateurs
Objet évalué	Évalue-t-on une action ou une organisation ?	politique, loi, projet, programme, administration, collectivité, entreprise
Données existantes	Quelles données peut-on déjà mobiliser ?	PAP, RAP, budget vert, dépenses fiscales, collectivités, commande publique
Valeur brute	Que produit l'action ou l'organisation ?	service rendu, droits ouverts, investissements, emplois, recettes, économies, utilité sociale
Impacts négatifs	Quels coûts, risques ou externalités crée-t-elle ?	contentieux, pollution, non-recours, délais, complexité, inégalités, coûts cachés
Contributions positives	Que renforce-t-elle pour l'État de droit et la société ?	accès aux droits, conformité, confiance, transparence, inclusion, soutenabilité
Capital financier	Quel effet économique net ?	coût budgétaire, recettes, dépenses évitées, coûts différés
Capital humain	Quel effet sur les personnes ?	santé, sécurité, compétences, dignité, égalité, conditions de travail
Capital naturel	Quel effet sur le vivant et les ressources ?	émissions, biodiversité, pollution, circularité, sobriété
Capital institutionnel	Quel effet sur l'État de droit ?	qualité de la norme, transparence, recours, confiance, sécurité juridique
Hiérarchie des normes	La mesure ou l'organisation est-elle cohérente avec les normes supérieures ?	Constitution, droit européen, conventions internationales
Subsidiarité	Le bon niveau d'action est-il mobilisé ?	État, collectivités, UE, coopération internationale, organisation concernée
Référentiels	Quels cadres sont mobilisés ?	ODD, RSE, CSRD, ISO, IFRS, ESG

Indicateurs LOLF	Quels objectifs et indicateurs de performance sont concernés ?	mission, programme, objectif, indicateur, sous-indicateur
Nouveaux indicateurs de richesse	Quels effets sur la richesse au sens large ?	inégalités, qualité de vie, développement durable
PLN potentiel	Quelle valeur nette structurelle est attendue ?	valeur brute – impacts négatifs + contributions positives, pondérés par les normes
Taux de capture	Quelle part du potentiel peut être réellement captée ?	10 %, 30 %, 50 %, 70 %, 90 %, selon maturité, moyens et calendrier
Coût de mise en œuvre	Combien coûte la captation de cette valeur ?	investissement, formation, SI, coordination, accompagnement, communication
Gain net à horizon T	Quelle valeur reste après captation et coûts ?	gain net à six mois, douze mois, vingt-quatre mois
Rentabilité publique	Quels gains, coûts évités ou recettes protégées ?	contentieux évités, recettes récupérées, dépenses mieux ciblées, risques réduits
Données manquantes	Que ne sait-on pas encore ?	absence de chiffrage, absence d'évaluation, indicateurs indisponibles

23. Garde-fous démocratiques

Pour être acceptable, le Produit Légal Net doit être entouré de garde-fous stricts.

23.1. Neutralité politique

Le PLN ne doit pas servir à dire qu'une orientation politique est bonne ou mauvaise.

Il doit permettre de comparer les effets annoncés, les risques et les conditions de mise en œuvre.

23.2. Transparence méthodologique

Les hypothèses doivent être publiques.

Les données utilisées doivent être sourcées.

Les limites doivent être explicites.

Les incertitudes doivent être indiquées.

23.3. Pluralisme

Plusieurs interprétations doivent pouvoir coexister.

Une même mesure ou une même organisation peut être jugée différemment selon les pondérations retenues.

Le désaccord sur les pondérations doit être assumé comme un désaccord démocratique.

23.4. Non-substitution au juge

Le PLN ne doit pas se substituer au Conseil constitutionnel, au Conseil d'État, aux juridictions administratives ou judiciaires.

Il ne produit pas une décision de droit.

Il produit une information structurée.

23.5. Non-substitution au Parlement

Le PLN ne doit pas automatiser la décision politique.

Il doit enrichir la délibération parlementaire.

23.6. Non-substitution au suffrage

Le PLN ne doit pas valider ou invalider les programmes électoraux.

Il doit améliorer l'information des électeurs.

23.7. Non-substitution aux référentiels existants

Le PLN ne doit pas remplacer la RSE, les ODD, la CSRD, les ISO, les IFRS, l'ESG ou les normes sectorielles.

Il doit permettre de mieux les articuler.

23.8. Non-confusion entre audit et sanction

Lorsqu'il est appliqué à une organisation, le PLN doit d'abord servir à comprendre, améliorer et piloter.

Il ne doit pas devenir un instrument automatique de sanction ou de communication simpliste.

23.9. Non-confusion entre potentiel et résultat

Le PLN potentiel ne doit pas être présenté comme un résultat acquis.

Une valeur potentielle n'est pas une valeur captée.

Tout usage opérationnel du PLN doit distinguer :

- potentiel de valeur ;
- taux de capture probable ;
- coût de mise en œuvre ;
- gain net effectivement attendu.

23.10. Non-confusion entre rentabilité et austérité

La rentabilité du PLN ne doit pas être confondue avec une logique de réduction aveugle de la dépense.

Le PLN ne vise pas à couper les dépenses utiles.

Il vise à identifier les pertes évitables, les coûts cachés, les fausses économies et les dépenses à faible valeur nette.

23.11. Réversibilité

La méthode doit pouvoir être corrigée, contestée et améliorée.

Un indicateur de valeur publique ne doit jamais devenir une vérité administrative figée.

24. Questions d'audition possibles

Une mission transversale pourrait auditionner juristes, économistes, magistrats, administrations, collectivités, chercheurs, associations, entreprises, autorités indépendantes et citoyens.

Questions possibles :

Quelles pertes de valeur publique sont aujourd'hui invisibles dans les documents budgétaires ?

Quels coûts juridiques, sociaux ou environnementaux devraient être mieux intégrés à l'évaluation des politiques publiques ?

Comment mesurer la contribution réelle d'une politique à l'État de droit ?

Comment mesurer la contribution réelle d'une organisation à l'État de droit ?

Quels indicateurs permettent de relier conformité, accès aux droits, confiance et performance économique ?

Comment éviter qu'un indicateur transversal ne devienne technocratique ou politiquement prescriptif ?

Comment pondérer les normes internationales, européennes, constitutionnelles, législatives et locales ?

Comment appliquer le principe de subsidiarité dans l'évaluation de la valeur publique ?

Comment articuler RSE, ODD, CSRD, ISO, IFRS, ESG et normes juridiques sans créer une charge administrative excessive ?

Quels référentiels doivent être utilisés comme sources de preuve, et lesquels doivent rester des cadres d'orientation ?

Quels exemples de politiques publiques pourraient être testés en priorité ?

Quels types d'organisations pourraient faire l'objet d'un audit pilote ?

Quelles données manquent aujourd'hui aux commissions des finances et des lois ?

Quelles données manquent aujourd'hui aux organisations pour mesurer leur valeur légale nette ?

Comment rendre ces données compréhensibles pour les citoyens ?

Comment intégrer cette approche dans les études d'impact ?

Comment intégrer cette approche dans les rapports RSE, CSRD, ESG ou de performance publique ?

Comment l'utiliser dans la présentation des programmes électoraux sans contrôler le contenu politique des programmes ?

Comment distinguer PLN potentiel et PLN capturable ?

Comment estimer prudemment un taux de capture probable ?

Quels coûts de mise en œuvre doivent être intégrés au calcul ?

À quels horizons faut-il mesurer la valeur : six mois, douze mois, vingt-quatre mois, durée du mandat ?

Comment enrichir les indicateurs LOLF existants par une couche de valeur publique nette ?

Comment relier les nouveaux indicateurs de richesse aux objectifs et indicateurs des PAP et RAP ?

Comment utiliser les données publiques ouvertes disponibles pour construire un prototype d'évaluation PLN ?

Comment identifier les gains, coûts évités, recettes protégées ou risques réduits associés au PLN ?

Quel niveau de retour sur investissement une expérimentation PLN devrait-elle viser ?

25. Lien avec les deux prérapports parlementaires

Le Produit Légal Net peut servir de pont entre deux travaux distincts.

25.1. Lien avec le prérapport finances publiques

Le prérapport finances publiques interroge les pertes de valeur publique :

- coûts cachés ;
- fuites ;
- effets d'aubaine ;
- dépenses mal ciblées ;
- coûts différés ;
- pertes socio-économiques ;

- externalités non prises en compte.

Le PLN apporte un langage pour relier ces pertes à la qualité juridique et institutionnelle de l'action publique.

Il montre qu'un coût caché n'est pas seulement une inefficience budgétaire.

Il peut aussi être une perte d'État de droit : non-recours, contentieux, rupture d'égalité, complexité, perte de confiance.

La logique de captation ajoute une dimension utile pour les commissions des finances :

Quelle part du gisement identifié peut réellement être transformée en gain net, dans quel délai et à quel coût ?

La logique de rentabilité ajoute une question décisive :

La méthode PLN permet-elle d'identifier des gains, coûts évités ou recettes protégées supérieurs à son propre coût de mise en œuvre ?

25.2. Lien avec le prérapport commission des lois

Le prérapport commission des lois interroge l'effectivité constitutionnelle :

- rôle du Président comme garant de la Constitution ;
- fonctionnement régulier des pouvoirs publics ;
- qualité de la loi ;
- séparation des pouvoirs ;
- accessibilité du droit ;
- effectivité des droits ;
- confiance institutionnelle.

Le PLN apporte un langage pour relier cette effectivité juridique à la valeur publique globale.

Il montre qu'une défaillance juridique n'est pas seulement un problème de conformité.

Elle peut produire des pertes financières, humaines, sociales, environnementales et institutionnelles.

La logique de captation ajoute une question complémentaire :

Quels effets d'effectivité juridique sont réellement atteignables à court terme, et lesquels relèvent d'une transformation plus longue ?

25.3. Lien avec la proposition de loi électorale

La proposition de loi électorale vise à créer un modèle commun de présentation des programmes.

Le PLN pourrait inspirer certaines rubriques :

- valeur attendue ;
- coût estimé ;
- financement ;
- impacts négatifs possibles ;
- contributions positives ;
- principes juridiques concernés ;
- effets sur les capitaux financier, humain, naturel et institutionnel ;
- référentiels mobilisés ;
- indicateurs de suivi ;
- risques d'ineffectivité ;
- données non disponibles ;
- horizon de mise en œuvre ;
- coût de mise en œuvre ;
- conditions de captation ;
- gain net attendu lorsque celui-ci peut être raisonnablement estimé.

Cette application devrait rester simple et volontaire.

Elle ne devrait pas imposer aux candidats un calcul complet du PLN.

Elle pourrait seulement améliorer la comparabilité des engagements.

25.4. Lien avec l'évaluation des organisations publiques

Le PLN pourrait également servir à évaluer certaines organisations publiques ou parapubliques pilotes.

Cela permettrait de vérifier si une administration, une agence, un opérateur ou une collectivité transforme réellement ses missions, ses moyens et ses obligations en valeur légale nette.

Cette application pourrait compléter l'évaluation des politiques publiques par une évaluation de la capacité organisationnelle à produire effectivement l'État de droit et à réduire ses pertes de valeur.

26. Hypothèse de recommandation finale

La recommandation transversale pourrait être formulée ainsi :

Les commissions des finances et des lois pourraient proposer l'expérimentation d'une grille de Produit Légal Net afin de mieux évaluer la contribution réelle des politiques publiques, des engagements programmatiques et des organisations à la valeur publique, à l'État de droit, à la soutenabilité et à la récupération de valeur financière perdue.

Cette grille distinguerait :

- le PLN potentiel ;
- le PLN capturable ;
- le taux de capture probable ;
- le coût de mise en œuvre ;
- le gain net à horizon défini ;
- la rentabilité publique de la méthode.

Elle s'appuierait sur :

- la logique de performance issue de la LOLF ;
- les nouveaux indicateurs de richesse prévus par la loi de 2015 ;
- les données publiques ouvertes déjà disponibles ;
- les référentiels juridiques, extra-financiers, sociaux et environnementaux pertinents.

Elle aurait pour finalité :

- d'améliorer les études d'impact ;
- d'éclairer les débats budgétaires ;
- de renforcer l'évaluation des politiques publiques ;
- de mieux identifier les coûts cachés ;
- de rendre visibles les externalités ;
- de relier dépenses publiques et effectivité des droits ;
- d'articuler les référentiels normatifs et extra-financiers ;
- d'auditer la cohérence normative des organisations ;
- de mieux comparer les engagements programmatiques ;
- de renforcer la confiance démocratique ;
- de prioriser les actions selon leur valeur capturable ;
- d'identifier des gains, coûts évités et recettes protégées.

Elle pourrait être testée sur quelques politiques publiques ou organisations pilotes avant toute généralisation.

Elle pourrait être publiée sous forme de grille ouverte, compréhensible, réutilisable et amendable.

Elle pourrait aussi constituer une contribution française aux réflexions internationales sur les indicateurs post-PIB, la valeur publique, la soutenabilité, l'État de droit, le reporting intégré et l'agenda post-2030.

27. Conclusion

Le Produit Légal Net propose une idée simple : une action ou une organisation ne doit pas seulement être évaluée par son coût, sa conformité formelle, ses objectifs affichés ou ses rapports de reporting.

Elle doit être évaluée par la valeur nette qu'elle produit réellement pour l'État de droit, la société, les finances publiques, l'environnement et la confiance institutionnelle.

Cette approche permet de relier deux questions aujourd'hui trop séparées.

La première est portée par les commissions des finances :

La dépense publique produit-elle réellement de la valeur ?

La seconde est portée par les commissions des lois :

L'action publique rend-elle réellement effectifs les principes de l'État de droit ?

Le Produit Légal Net permet de poser une troisième question, transversale :

Quelle est la valeur publique nette d'une action ou d'une organisation, une fois pris en compte ses effets économiques, juridiques, humains, environnementaux et institutionnels ?

À cette fonction s'ajoute une dimension structurante : le PLN peut servir de cadre opérationnel de cohérence normative.

Il permet d'articuler des référentiels souvent séparés — RSE, ODD, CSRD, ESRS, ISO, IFRS, ISSB, ESG, droit national, droit européen, droit international — sans les remplacer.

Il ne crée pas une norme supérieure.

Il crée une grille commune d'évaluation.

Il permet de passer d'une logique de conformité fragmentée à une logique de valeur légale nette.

Enfin, l'ajout du PLN capturable permet de passer du concept au pilotage.

Il ne suffit pas d'identifier une valeur potentielle.

Il faut aussi demander :

Quelle part de cette valeur peut être réellement captée, dans quel délai, à quel coût et avec quelles conditions de réussite ?

L'un des intérêts majeurs du Produit Légal Net est sa rentabilité potentielle.

La méthode ne vise pas à ajouter une couche administrative de reporting.

Elle vise à repérer les pertes de valeur déjà présentes dans l'action publique et dans les organisations : coûts cachés, effets d'aubaine, contentieux évitables, externalités, non-recours, dépenses mal ciblées, risques de non-conformité, complexité et coûts différés.

En ce sens, le PLN peut être présenté comme un outil de récupération de valeur.

Il permet de passer d'une logique de réduction abstraite de la dépense à une logique plus précise :

identifier où la valeur publique est perdue, mesurer quelle part peut être captée, puis prioriser les actions selon leur gain net probable.

C'est cette logique qui donne au PLN son intérêt financier immédiat.

La question n'est donc pas seulement :

Combien coûte la mise en place d'une méthode PLN ?

Elle devient :

Quelle fraction des pertes invisibles cette méthode permet-elle d'identifier, de réduire ou de capter ?

Si une expérimentation limitée permet d'identifier quelques gisements de coûts évitables, de recettes protégées ou de dépenses mieux ciblées, son retour sur investissement peut être rapide.

Cette approche peut être directement articulée avec les cadres existants.

La LOLF offre déjà l'architecture de performance budgétaire.

La loi de 2015 offre déjà le principe d'une évaluation de l'action publique au regard de nouveaux indicateurs de richesse.

Les données publiques ouvertes fournissent déjà une partie du socle empirique.

Le Produit Légal Net peut donc être compris comme une méthode de convergence :

performance budgétaire + richesse élargie + effectivité juridique + soutenabilité + captation opérationnelle + rentabilité publique = valeur publique nette.

Cette question ne remplace pas le débat démocratique.

Elle l'éclaire.

Elle ne remplace pas le juge.

Elle le respecte.

Elle ne remplace pas le Parlement.

Elle renforce sa capacité d'évaluation.

Elle ne remplace pas le suffrage.

Elle améliore l'information des citoyens.

Elle ne remplace pas les référentiels existants.

Elle les articule.

Le Produit Légal Net pourrait donc devenir une proposition transversale utile pour mieux articuler performance économique, effectivité juridique, cohérence normative, audit des organisations, captation opérationnelle, rentabilité publique et valeur publique.

Annexe 1 – Formules synthétiques

PLN conceptuel

Produit Légal Net = valeur brute produite – impacts négatifs + contributions positives à l'État de droit

PLN potentiel

$$\text{PLN potentiel} = \sum (V_i - I_i + C_i) \times P_i$$

où :

- V_i = valeur brute produite ;
- I_i = impacts négatifs, coûts cachés, externalités, risques ;
- C_i = contributions positives à la conformité, à l'inclusion, à la durabilité et à l'État de droit ;
- P_i = pondération normative selon la hiérarchie des normes et la subsidiarité.

PLN capturable

$$\text{PLN capturable à horizon } T = \sum [(V_i - I_i + C_i) \times P_i \times \tau_i(T) - M_i(T)]$$

où :

- $\tau_i(T)$ = taux de capture probable à l'horizon considéré ;
- $M_i(T)$ = coût de mise en œuvre ;
- T = horizon temporel retenu.

Version simplifiée à six mois

Gain net à six mois = gain brut estimé × taux de capture probable – coût de mise en œuvre

Rentabilité publique du PLN

Rentabilité du PLN = gains captés + coûts évités + recettes protégées + risques réduits – coût de mise en œuvre de la méthode

Annexe 2 – Tableau des quatre capitaux

Capital	Question	Exemples
Financier	Quel effet économique net ?	coût, recettes, dépenses évitées, contentieux, risques financiers, coût de mise en œuvre
Humain	Quel effet sur les personnes ?	santé, sécurité, formation, égalité, dignité, accès aux droits
Naturel	Quel effet sur le vivant ?	climat, biodiversité, pollution, ressources, circularité
Institutionnel et social	Quel effet sur l'État de droit ?	conformité, transparence, confiance, recours, qualité de la norme

Annexe 3 – Matrice de cohérence normative

Référentiel	Ce qu'il apporte	Ce que le PLN en fait
Constitution et droit national	Principes fondamentaux, droits, obligations, procédures	Socle de cohérence territoriale et institutionnelle
Droit européen et régional	Harmonisation, droits, reporting, normes communes	Couche de cohérence supranationale
Droit international	Standards universels, droits humains, climat, travail, coopération	Référence supérieure de légitimité
ODD	Objectifs globaux, cibles, indicateurs	Cadre d'orientation et d'impact
RSE	Responsabilité, parties prenantes, gouvernance	Qualité des processus et responsabilité intégrée
ISO	Management, qualité, environnement, santé-sécurité	Preuves opérationnelles et amélioration continue
CSRD / ESRS	Reporting de durabilité, impacts, risques, gouvernance	Données structurées pour l'évaluation

IFRS / ISSB	Information financière et risques de durabilité matériels	Lien avec valeur financière et risques de long terme
ESG	Données extra-financières	Matière première d'analyse comparative
Normes sectorielles	Exigences propres à un domaine d'activité	Adaptation au contexte réel

Annexe 4 – Distinction PLN-action et PLN-organisation

Niveau	Objet évalué	Question centrale	Usage
PLN-action	Politique, loi, réforme, programme, projet, mesure, engagement électoral	Quelle valeur légale nette cette action produit-elle ?	Études d'impact, débat parlementaire, arbitrage budgétaire, transparence électorale
PLN-organisation	Administration, collectivité, entreprise, opérateur, association, institution, territoire, coalition	Quelle contribution nette cette organisation apporte-t-elle à l'État de droit et à la soutenabilité ?	Audit, reporting intégré, RSE, CSRD, stratégie, pilotage, amélioration continue

Annexe 5 – Distinction PLN potentiel et PLN capturable

Niveau	Question	Usage
PLN potentiel	Quelle valeur légale nette l'action ou l'organisation peut-elle produire ?	Évaluation stratégique, comparaison, hiérarchisation des enjeux
PLN capturable	Quelle part de cette valeur peut être réellement captée dans un horizon donné ?	Pilotage opérationnel, priorisation, plan d'action
Gain net opérationnel	Quelle valeur reste après coût de mise en œuvre ?	Arbitrage budgétaire, décision, suivi à six ou douze mois
Rentabilité publique	Quels gains, coûts évités ou recettes protégées la méthode permet-elle d'identifier ?	Justification financière, retour sur investissement, priorisation parlementaire

Annexe 6 – Formule courte pour présentation parlementaire

Le Produit Légal Net est une grille d'évaluation permettant de mesurer la contribution réelle d'une action ou d'une organisation à l'État de droit et à la valeur publique.

Il ne se limite pas à la conformité juridique.

Il tient compte de la valeur produite, des impacts négatifs, des contributions positives, des coûts cachés, des externalités et des effets sur les capitaux financier, humain, naturel et institutionnel.

Il peut aussi servir de cadre opérationnel de cohérence normative, en articulant des référentiels aujourd'hui souvent séparés : droit national, droit européen, droit international, RSE, ODD, CSRD, ISO, IFRS, ESG et normes sectorielles.

Pour les commissions des finances, il permet de mieux identifier les pertes de valeur publique et les gisements financiers récupérables.

Pour les commissions des lois, il permet de mieux relier qualité du droit, effectivité des droits, confiance et cohérence institutionnelle.

Pour les organisations, il permet de relier conformité, impact, gouvernance, reporting et valeur nette réellement produite.

La version opérationnelle du PLN distingue désormais la valeur potentielle et la valeur capturable.

Elle permet donc de poser une question supplémentaire :

Quelle part de la valeur identifiée peut être réellement captée dans un horizon donné, après coût de mise en œuvre ?

Son intérêt financier est direct :

le PLN permet d'identifier les pertes de valeur, de prioriser les gisements les plus capturables et de transformer une partie de ces pertes en gains budgétaires, sociaux, juridiques et institutionnels mesurables.

Il ne remplace ni le juge, ni le Parlement, ni le suffrage, ni les référentiels existants.

Il fournit une méthode pour mieux éclairer les décisions publiques, les engagements électoraux et l'audit des organisations.

La question centrale est :

Une action ou une organisation produit-elle réellement plus d'État de droit, de soutenabilité, de confiance et de valeur sociale qu'elle ne génère de coûts cachés, de risques, d'externalités et d'ineffectivité — et quelle part de cette valeur peut effectivement être captée dans le temps disponible ?

Annexe 7 – Prototype numérique de présentation du Produit Légal Net

Un prototype numérique de présentation du Produit Légal Net accompagne la présente note.

Il est accessible à l'adresse suivante :

https://ccop.world/data/files/mvp_produit_legal_net.html

Ce prototype n'a pas vocation à constituer un outil officiel, ni une plateforme finalisée.

Il vise à montrer concrètement comment le Produit Légal Net pourrait être présenté, expliqué et manipulé dans un cadre pédagogique, parlementaire ou organisationnel.

Le prototype permet notamment de visualiser :

- la distinction entre valeur brute, impacts négatifs et contributions positives ;
- la pondération normative liée à la hiérarchie des normes et à la subsidiarité ;
- l'articulation entre action évaluée et organisation évaluée ;
- la fonction de cohérence normative du PLN entre droit national, droit européen, droit international, RSE, ODD, CSRD, ISO, IFRS, ESG et normes sectorielles ;
- la distinction entre PLN potentiel, PLN capturable et gain net opérationnel ;
- la logique de captation de valeur à un horizon donné, notamment à six mois ;
- la rentabilité publique de la méthode ;
- des exemples fictifs d'application à des politiques publiques et à des organisations.

Le prototype illustre notamment la formule opérationnelle suivante :

$$\text{PLN capturable à horizon } T = \sum [(V_i - I_i + C_i) \times P_i \times \tau_i(T) - M_i(T)]$$

où :

- V_i représente la valeur brute produite ;
- I_i représente les impacts négatifs ;
- C_i représente les contributions positives ;
- P_i représente la pondération normative ;
- $\tau_i(T)$ représente le taux de capture probable à l'horizon considéré ;
- $M_i(T)$ représente le coût de mise en œuvre.

En version simplifiée :

$$\text{Gain net à six mois} = \text{gain brut estimé} \times \text{taux de capture probable} - \text{coût de mise en œuvre}$$

L'intérêt du prototype est de rendre lisible une idée essentielle : une valeur potentielle n'est pas nécessairement une valeur captée.

Une politique, une réforme ou une organisation peut présenter un fort potentiel de valeur légale nette, mais un faible gain capturable à court terme si les conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies.

Inversement, une action plus modeste peut être prioritaire si son taux de capture est élevé, son coût de mise en œuvre faible et ses effets rapidement mesurables.

Le prototype permet donc de préfigurer trois usages possibles :

1. **Un usage parlementaire**, pour éclairer les missions d'information, les auditions, les études d'impact et l'évaluation des politiques publiques.
2. **Un usage électoral**, pour rendre les engagements programmatiques plus lisibles, comparables et évaluables sans contrôler leur contenu politique.
3. **Un usage organisationnel**, pour auditer la cohérence normative d'une administration, d'une collectivité, d'une entreprise, d'un opérateur public ou d'une coalition d'acteurs.

Ce prototype constitue ainsi une preuve de concept : il montre comment le Produit Légal Net pourrait devenir un outil de dialogue entre les commissions des finances, les commissions des lois, les administrations, les organisations et les citoyens.

Il ne remplace pas la note méthodologique.

Il l'illustre.

Il ne remplace pas le débat démocratique.

Il l'éclaire.

Annexe 8 – Articulation LOLF / loi de 2015 / Produit Légal Net

Cadre	Fonction actuelle	Apport du PLN
LOLF	Organise le budget par missions, programmes, actions, objectifs et indicateurs de performance	Ajoute une lecture en valeur publique nette, coûts cachés, externalités, captation et effets systémiques
PAP	Présente les objectifs et indicateurs attendus	Sert de base au PLN potentiel
RAP	Rend compte des résultats observés	Sert à comparer potentiel, réalisation et valeur captée
Loi de 2015	Prévoit un rapport annuel sur les nouveaux indicateurs de richesse et l'évaluation des réformes au regard de ces indicateurs	Donne un fondement à l'élargissement de la mesure de valeur au-delà du PIB
Data.economie.gouv.fr	Fournit des données ouvertes sur performance, budget, dépenses fiscales, collectivités, commande publique, etc.	Fournit le socle empirique pour expérimenter le PLN

Produit Légal Net	Cadre d'évaluation transversal	Relie performance, richesse élargie, effectivité juridique, soutenabilité, captation opérationnelle et rentabilité publique
-------------------	--------------------------------	---

Formule de synthèse :

La LOLF mesure la performance de la dépense.

La loi de 2015 élargit la définition de la richesse.

Le Produit Légal Net mesure la valeur publique nette réellement produite, capturable et financièrement récupérable.

Cette articulation permet de proposer une expérimentation parlementaire sans rupture institutionnelle.

Il ne s'agit pas d'ajouter un dispositif concurrent.

Il s'agit de rendre plus opérationnelles des logiques déjà présentes dans le droit positif et les données publiques existantes.

Annexe 9 – Rentabilité publique du Produit Légal Net

Le Produit Légal Net peut être présenté comme un outil de récupération de valeur publique.

Son intérêt financier repose sur une hypothèse simple :

une partie de la dépense publique actuelle ne produit pas toute la valeur qu'elle pourrait produire, parce qu'une partie de cette valeur est perdue par les coûts cachés, les effets d'aubaine, l'ineffectivité, la complexité, le non-recours, les retards, les contentieux et les externalités.

Le PLN permet d'identifier ces pertes, puis de les classer selon leur potentiel de récupération.

Type de perte	Exemple	Apport du PLN
Coût caché	Retards, doublons, complexité	Rendre visible le coût réel

Effet d'aubaine	Aide ou dépense fiscale peu additionnelle	Mesurer la valeur réellement créée
Contentieux évitable	Mauvaise application du droit	Évaluer coût, risque et prévention
Non-recours	Droit ouvert mais non exercé	Mesurer la perte d'effectivité
Externalité	Pollution, coût social, santé	Réintégrer le coût différé
Risque de non-conformité	Risque juridique ou réputationnel	Prévenir coûts futurs
Mauvais ciblage	Dépense peu efficace	Redéployer vers plus forte valeur nette
Projet mal piloté	Faible captation des gains attendus	Distinguer potentiel et gain réel

La rentabilité publique peut être formulée ainsi :

Rentabilité du PLN = gains captés + coûts évités + recettes protégées + risques réduits – coût de mise en œuvre de la méthode

Une expérimentation PLN devrait donc chercher à démontrer :

1. qu'elle identifie des pertes de valeur déjà existantes ;
2. qu'elle permet de hiérarchiser les gisements selon leur taux de capture ;
3. qu'elle évite les fausses économies ;
4. qu'elle protège les dépenses utiles ;
5. qu'elle permet de récupérer une fraction mesurable de valeur publique.

La phrase stratégique est :

Le PLN ne coûte pas parce qu'il mesure ; il rapporte s'il permet de récupérer une fraction des pertes déjà produites par l'ineffectivité, la complexité, les effets d'aubaine et les coûts cachés.