

Prérapport — Effectivité constitutionnelle de l'action publique

**Le rôle du Président de la République comme garant de la Constitution
au cours des prochains mandats**

**Document de travail à destination du Parlement de la République
française**

Commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat

**Mission d'information sur les conditions d'effectivité de la fonction
présidentielle de garantie constitutionnelle**

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

L'article 5 de la Constitution confie au Président de la République une fonction institutionnelle singulière : veiller au respect de la Constitution, assurer par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État, et garantir l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et le respect des traités.

Cette fonction est l'une des clefs de voûte de la Ve République.

Pourtant, elle fait rarement l'objet d'une évaluation institutionnelle structurée, alors même qu'elle sera centrale pour les prochains mandats présidentiels.

Le présent prérapport ne vise pas à personnaliser le débat, ni à dresser un bilan politique des derniers mandats.

Il propose plutôt de partir des tensions institutionnelles récentes pour ouvrir une réflexion prospective : comment mieux outiller, éclairer et rendre observable le rôle du Président de la République comme garant de la Constitution au cours des prochains mandats ?

L'enjeu n'est pas de créer un contrôle politique supplémentaire sur le Président, ni de réduire la Constitution à des indicateurs.

Il est de permettre au Parlement, aux citoyens, aux médias, aux administrations et au ou à la prochaine Présidence de la République de mieux identifier les conditions d'effectivité des principes constitutionnels dans l'action publique.

Cette démarche permettrait de poser une question nouvelle dans le débat présidentiel :

Les engagements proposés aux Français permettent-ils de renforcer l'effectivité des principes constitutionnels, ou risquent-ils au contraire de créer de nouvelles formes d'ineffectivité juridique, institutionnelle ou démocratique ?

Le présent prérapport propose donc d'examiner l'opportunité d'une mission d'information de la commission des lois sur :

1. le rôle du Président de la République comme garant de la Constitution au cours des prochains mandats ;
2. les enseignements institutionnels que l'on peut tirer des derniers mandats, sans personnalisation ni procès politique ;
3. les tensions observables entre légalité formelle et effectivité constitutionnelle ;
4. la qualité du débat démocratique et parlementaire ;
5. l'accessibilité et l'intelligibilité du droit ;
6. la séparation et l'équilibre des pouvoirs ;
7. la continuité de l'État en période de crise ou de fragmentation politique ;
8. la confiance institutionnelle ;
9. l'effectivité concrète des droits ;

10. l'intérêt d'indicateurs d'effectivité ou de performance constitutionnelle pour éclairer la prochaine élection présidentielle et l'action publique future.

L'objectif ne serait pas de créer un classement politique des présidents, ni de transformer la Constitution en tableau de bord technocratique.

Il serait de permettre au Parlement, aux citoyens, aux médias, aux administrations, aux chercheurs et au ou à la prochaine présidence de la République de mieux identifier les écarts entre les principes constitutionnels proclamés et leur effectivité réelle.

La performance économique interroge la qualité de la dépense, la qualité de la recette, les coûts cachés, les fuites de recettes, les effets d'aubaine et la valeur publique produite.

La performance constitutionnelle interroge la qualité de l'État de droit, l'effectivité des droits, la clarté de la norme, l'équilibre des pouvoirs, la confiance institutionnelle et la cohérence entre l'action publique et les principes fondamentaux.

Ces deux dimensions sont complémentaires.

Une politique publique peut être budgétairement soutenable mais constitutionnellement fragile.

Elle peut être juridiquement adoptée mais démocratiquement mal comprise.

Elle peut être conforme en apparence mais ineffective dans l'accès réel aux droits.

Elle peut être économiquement justifiée mais socialement ou institutionnellement destructrice.

Inversement, une politique constitutionnellement fragile peut produire des coûts financiers et administratifs très concrets : contentieux, retards, instabilité normative, non-recours, perte de confiance, surcoûts de mise en œuvre et moindre acceptabilité des réformes.

Le présent prérapport propose donc une hypothèse simple :

La valeur publique ne peut plus être évaluée uniquement par la dépense, la recette, la conformité formelle ou l'annonce politique. Elle doit aussi être évaluée par l'effectivité constitutionnelle de l'action publique.

Ce prérapport constitue le volet institutionnel et constitutionnel d'un pack parlementaire plus large.

Ce pack vise à articuler l'urgence budgétaire, la valeur publique nette, l'effectivité de l'État de droit, la transparence démocratique et l'amélioration continue de l'action publique.

Il comprend notamment une note flash sur les finances publiques, deux missions d'information, des expérimentations du Produit Légal Net et deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques.

Dans cette architecture, le présent prérapport rappelle que la valeur publique ne se mesure pas seulement en termes budgétaires, mais aussi en termes d'effectivité des droits, d'accès au droit, de qualité de la norme, de confiance institutionnelle, de séparation des pouvoirs, de continuité de l'État et de lisibilité démocratique.

Table des matières

Résumé exécutif.....	3
Table des matières.....	6
1. Objet du prérapport.....	9
2. Fondement constitutionnel : l'article 5 et ses limites.....	10
3. Situation institutionnelle de départ.....	11
3.1. Une défiance institutionnelle durable.....	11
3.2. Une complexité normative croissante.....	12
3.3. Une tension entre urgence et délibération.....	12
3.4. Une fragmentation parlementaire plus visible.....	12
3.5. Une crise de l'accès aux droits.....	13
3.6. Une transformation numérique ambivalente.....	13
3.7. Une difficulté de suivi de l'application réelle des lois.....	13
3.8. Une exigence accrue de transparence programmatique.....	14
4. Pourquoi une mission d'information maintenant ?.....	14
4.1. Une défiance institutionnelle élevée.....	14
4.2. Une succession de tensions constitutionnelles ordinaires.....	14
4.3. Une complexité croissante du droit.....	15
4.4. Une crise de l'accès aux droits.....	15
4.5. Une élection présidentielle à venir.....	16
5. Ne pas personnaliser le débat.....	16
6. Notion d'effectivité constitutionnelle.....	17
7. Coût juridique, démocratique et financier de l'ineffectivité constitutionnelle.....	18
8. Deux terrains complémentaires de performance publique.....	20
8.1. Performance économique.....	20
8.2. Performance constitutionnelle.....	21
9. Axes possibles d'une mission d'information.....	21
9.1. Le rôle présidentiel de garantie constitutionnelle.....	22
9.2. Le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.....	22
9.3. La continuité de l'État.....	22
9.4. La séparation et l'équilibre des pouvoirs.....	23
9.5. La qualité du débat démocratique.....	23
9.6. L'accessibilité et l'intelligibilité du droit.....	24
9.7. L'effectivité des droits.....	24
9.8. La confiance institutionnelle.....	24
10. Vers des indicateurs d'effectivité constitutionnelle.....	25
10.1. Indicateurs de qualité de la norme.....	25
10.2. Indicateurs de délibération démocratique.....	26
10.3. Indicateurs d'équilibre des pouvoirs.....	26
10.4. Indicateurs d'accès aux droits.....	26
10.5. Indicateurs de continuité de l'État.....	27

10.6. Indicateurs de proportionnalité et de libertés publiques.....	27
10.7. Indicateurs de cohérence constitutionnelle des politiques publiques.....	27
10.8. Indicateurs de confiance et de légitimité démocratique.....	28
11. Application au débat présidentiel.....	28
12. Ce que les indicateurs ne doivent pas devenir.....	29
12.1. Ne pas réduire la Constitution à des chiffres.....	29
12.2. Ne pas créer un pouvoir administratif de validation politique.....	30
12.3. Ne pas produire un classement officiel des candidats.....	30
12.4. Ne pas confondre légalité et effectivité.....	30
12.5. Ne pas affaiblir le rôle du juge.....	30
12.6. Ne pas transformer la fonction présidentielle en responsabilité administrative générale.....	30
12.7. Ne pas figer le débat constitutionnel.....	30
13. Ce que le prérapport ne permet pas de conclure.....	31
14. Méthode possible pour la mission d'information.....	32
14.1. Clarification doctrinale.....	32
14.2. Analyse des séquences de tension institutionnelle.....	32
14.3. Construction d'une grille d'effectivité constitutionnelle.....	32
14.4. Analyse du coût de l'ineffectivité constitutionnelle.....	33
14.5. Articulation avec les données publiques et les indicateurs existants.....	33
14.6. Recommandations.....	34
15. Questions d'audition possibles.....	34
16. Lien avec le prérapport « Finances publiques et pertes de valeur publique ».....	35
17. Articulation avec le Produit Légal Net.....	36
17 bis. Inscription dans une trajectoire parlementaire plus large.....	38
18. Principaux risques de mauvaise interprétation.....	38
18.1. Confondre effectivité constitutionnelle et constitutionnalité juridictionnelle.....	38
18.2. Confondre analyse institutionnelle et procès politique.....	39
18.3. Confondre Président garant et responsable direct de toutes les politiques publiques 39	
18.4. Confondre indicateurs démocratiques et notation des candidats.....	39
18.5. Confondre défiance politique et violation constitutionnelle.....	39
18.6. Confondre légalité formelle et légitimité démocratique.....	39
18.7. Confondre transparence programmatique et contrôle administratif des programmes.....	40
18.8. Confondre indicateur et décision.....	40
18.9. Confondre coût de l'ineffectivité et monétisation de la Constitution.....	40
18.10. Confondre clarification institutionnelle et réforme constitutionnelle immédiate..	40
19. Hypothèse de recommandation finale.....	41
19.1. Pour le Parlement.....	41
19.2. Pour l'exécutif.....	41
19.3. Pour les citoyens.....	42
19.4. Pour le débat présidentiel.....	42

19.5. Recommandation opérationnelle possible.....	43
19.6. Articulation avec le premier levier législatif.....	44
20. Conclusion.....	45
Annexe 1 – Grille synthétique d’effectivité constitutionnelle.....	48
Annexe 2 – Formule courte.....	49
Annexe 3 – Références et sources indicatives.....	50
1. Textes constitutionnels et bloc de constitutionnalité.....	50
2. Rôle présidentiel, institutions et fonctionnement de la Ve République.....	52
3. Conseil constitutionnel : jurisprudence, qualité de la loi et libertés publiques.....	53
4. Conseil d’État : action publique, dernier kilomètre, qualité du droit et évaluation.....	54
5. Accès aux droits, services publics et dématérialisation.....	55
6. Confiance institutionnelle, démocratie et participation citoyenne.....	56
7. Libertés publiques, état d’urgence, proportionnalité et crise sanitaire.....	56
8. Études d’impact, évaluation des politiques publiques et qualité de la décision.....	57
9. Droit européen et international : État de droit, droits fondamentaux et standards démocratiques.....	58
10. Données publiques, indicateurs et transparence.....	59
11. Sources parlementaires et institutionnelles à mobiliser dans une version approfondie	59
12. Sources à rechercher ou compléter dans une version approfondie.....	60

1. Objet du prérapport

Le présent document vise à poser les bases d'une possible mission d'information des commissions des lois du Parlement sur le rôle du Président de la République comme garant de la Constitution au cours des prochains mandats.

Cette mission pourrait s'appuyer sur les enseignements institutionnels des derniers mandats, sans avoir pour objet d'en dresser un bilan personnalisé ou partisan.

L'objectif serait prospectif : mieux définir les conditions dans lesquelles la prochaine Présidence de la République pourrait être accompagnée, éclairée et évaluée dans l'exercice de sa fonction constitutionnelle de garantie.

Il ne s'agirait donc pas de juger rétrospectivement une personne, un gouvernement ou une majorité, mais d'identifier les conditions d'une meilleure effectivité constitutionnelle de l'action publique pour l'avenir.

La question centrale devient :

Comment permettre à la prochaine Présidence de la République, au Parlement et aux citoyens de mieux évaluer la cohérence de l'action publique avec les principes constitutionnels que la fonction présidentielle a pour mission de garantir ?

Cette mission pourrait distinguer trois niveaux.

Le premier niveau est celui de la légalité formelle.

Une décision peut être prise conformément aux procédures prévues par les textes.

Le deuxième niveau est celui de la régularité institutionnelle.

Une décision peut être juridiquement possible mais produire des effets sur le fonctionnement réel des pouvoirs publics, le débat parlementaire, la qualité de la délibération ou la confiance dans les institutions.

Le troisième niveau est celui de l'effectivité constitutionnelle.

Une décision ou une politique publique doit être appréciée au regard de sa capacité à rendre effectifs les principes constitutionnels : liberté, égalité, fraternité, souveraineté nationale, séparation des pouvoirs, continuité de l'État, égal accès aux droits, protection de la santé, dignité, participation, protection de l'environnement, clarté de la loi et confiance légitime dans l'action publique.

Le présent prérapport invite donc à déplacer la question.

La question n'est pas seulement :

Les procédures constitutionnelles ont-elles été respectées ?

Elle devient :

Les principes constitutionnels ont-ils été rendus effectifs dans l'action publique ?

2. Fondement constitutionnel : l'article 5 et ses limites

L'article 5 de la Constitution donne au Président de la République une fonction de garantie et d'arbitrage.

Il veille au respect de la Constitution.

Il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État.

Il garantit l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et le respect des traités.

Ce rôle est central, mais il doit être interprété avec prudence.

L'article 5 ne fait pas du Président le responsable direct de toutes les politiques publiques.

La Constitution précise que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, et que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement.

La fonction présidentielle de garantie ne doit donc pas être confondue avec la direction opérationnelle de l'administration ou la responsabilité quotidienne des politiques publiques.

Elle relève plutôt d'une responsabilité institutionnelle de cohérence, d'arbitrage, de vigilance et de continuité.

Elle implique notamment que le Président soit en mesure de veiller à ce que les pouvoirs publics fonctionnent régulièrement, que les procédures démocratiques demeurent effectives, que la Constitution ne soit pas réduite à une contrainte formelle, et que les principes fondamentaux ne soient pas contournés par l'accumulation de décisions techniquement légales mais politiquement ou institutionnellement fragilisantes.

La difficulté tient au fait que cette fonction est rarement évaluée.

On connaît les pouvoirs présidentiels.

On analyse les décisions présidentielles.

On commente les crises présidentielles.

Mais on dispose de peu d'outils pour évaluer, dans la durée, la qualité de la garantie constitutionnelle exercée par la fonction présidentielle.

3. Situation institutionnelle de départ

La situation institutionnelle actuelle rend cette réflexion nécessaire.

La France ne connaît pas nécessairement une crise constitutionnelle au sens strict.

Les institutions continuent de fonctionner.

Les élections ont lieu.

Les juridictions exercent leurs missions.

Le Parlement délibère, contrôle et vote la loi.

Le Gouvernement administre.

Le Président exerce les pouvoirs que lui confère la Constitution.

Mais plusieurs signaux indiquent une tension croissante entre légalité formelle, lisibilité démocratique, effectivité des droits, fonctionnement régulier des pouvoirs publics et confiance institutionnelle.

Ces signaux ne doivent pas être interprétés comme la preuve d'une rupture de l'État de droit.

Ils doivent être lus comme des alertes institutionnelles.

La situation de départ peut être résumée autour de huit constats.

3.1. Une défiance institutionnelle durable

La confiance dans les institutions nationales s'est affaiblie de manière durable.

Cette défiance ne peut pas être réduite à un problème de communication.

Elle interroge la capacité des institutions à rendre leurs décisions compréhensibles, discutables, justifiées, effectives et contrôlables.

Lorsque les citoyens ont le sentiment que les décisions publiques sont juridiquement possibles mais politiquement illisibles, socialement déconnectées ou institutionnellement non maîtrisées, la confiance dans l'État de droit se fragilise.

Cette défiance peut également nourrir l'abstention.

L'abstention ne s'explique pas uniquement par un défaut d'information. Elle tient à des causes sociales, territoriales, politiques et institutionnelles profondes.

Mais l'illisibilité des engagements, la difficulté à comparer les propositions, le sentiment que les promesses ne sont pas suivies, et l'écart entre parole publique et effets réels peuvent contribuer au désengagement démocratique.

Dans cette perspective, renforcer la lisibilité, la traçabilité et l'évaluation des engagements publics peut constituer l'un des leviers de restauration de la confiance démocratique.

3.2. Une complexité normative croissante

La production normative est devenue plus dense, plus technique, plus instable et parfois plus difficilement compréhensible.

Un droit trop complexe, trop changeant ou insuffisamment intelligible peut être formellement valide tout en étant difficilement effectif.

L'accessibilité et l'intelligibilité du droit ne sont donc pas seulement des qualités techniques.

Elles conditionnent l'exercice des droits, la confiance dans la loi, l'égalité devant la norme et la capacité des citoyens à comprendre les obligations qui leur sont imposées.

3.3. Une tension entre urgence et délibération

La période récente a été marquée par des crises sanitaires, sociales, institutionnelles, géopolitiques, économiques et environnementales.

Ces crises peuvent justifier des procédures d'urgence, des régimes exceptionnels, des décisions rapides ou des arbitrages concentrés.

Mais l'urgence peut aussi réduire la qualité du débat démocratique si elle devient un mode ordinaire de gouvernement.

La question n'est donc pas de nier la nécessité de décider vite.

Elle est de vérifier si les conditions de délibération, de contrôle et de réexamen restent suffisamment effectives.

3.4. Une fragmentation parlementaire plus visible

La représentation nationale apparaît plus fragmentée.

Cette fragmentation n'est pas en soi un dysfonctionnement.

Elle peut traduire la diversité du pays.

Mais elle rend plus complexe la formation des majorités, la stabilité gouvernementale, la construction de compromis et la lisibilité des responsabilités.

Elle interroge donc directement le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État.

3.5. Une crise de l'accès aux droits

L'effectivité constitutionnelle ne se mesure pas seulement au sommet des institutions.

Elle se mesure aussi dans les parcours concrets des citoyens : accès aux services publics, capacité à faire valoir ses droits, simplicité des démarches, absence de discrimination, compréhension des décisions administratives, possibilité de recours, accueil humain, accès numérique ou non numérique, délais de traitement.

Lorsque les citoyens disposent théoriquement de droits mais ne parviennent pas à les exercer, l'État de droit existe formellement mais perd en effectivité.

3.6. Une transformation numérique ambivalente

La dématérialisation, les plateformes numériques et les systèmes algorithmiques peuvent améliorer la qualité du service public, réduire certains délais et rendre certaines démarches plus accessibles.

Mais ils peuvent aussi produire de nouvelles formes d'exclusion, d'incompréhension, de dépendance technique, de biais, de rupture d'accès ou de décision opaque.

Le numérique doit donc être évalué non seulement comme outil de modernisation, mais comme facteur potentiel d'effectivité ou d'ineffectivité constitutionnelle.

3.7. Une difficulté de suivi de l'application réelle des lois

Une loi votée ne produit pas automatiquement ses effets.

Il faut des décrets d'application, des instructions claires, des administrations capables de la mettre en œuvre, des moyens suffisants, des données de suivi, des recours effectifs et une capacité de correction.

L'écart entre la loi adoptée et la loi effectivement appliquée est l'un des lieux majeurs de l'ineffectivité constitutionnelle.

3.8. Une exigence accrue de transparence programmatique

À l'approche des prochaines échéances présidentielles, les citoyens seront appelés à choisir une personne qui exercera la fonction de garant de la Constitution.

Or les programmes politiques présentent rarement leurs effets constitutionnels avec la même précision que leurs effets budgétaires ou sectoriels.

Une mission d'information pourrait donc contribuer à mieux éclairer les effets institutionnels, juridiques et démocratiques des engagements présidentiels.

4. Pourquoi une mission d'information maintenant ?

Une mission d'information se justifierait par la combinaison de plusieurs facteurs.

4.1. Une défiance institutionnelle élevée

La confiance dans les institutions nationales s'est affaiblie de manière durable.

Cette défiance ne peut pas être réduite à un problème de communication.

Elle interroge la capacité des institutions à rendre leurs décisions compréhensibles, discutables, justifiées, effectives et contrôlables.

Lorsque les citoyens ont le sentiment que les décisions publiques sont juridiquement possibles mais politiquement illisibles, socialement déconnectées ou institutionnellement non maîtrisées, la confiance dans l'État de droit se fragilise.

La fonction de garantie constitutionnelle doit donc être pensée non seulement comme une fonction juridique, mais aussi comme une fonction de lisibilité démocratique.

4.2. Une succession de tensions constitutionnelles ordinaires

La période récente a été marquée par des crises qui n'ont pas nécessairement constitué des ruptures constitutionnelles, mais qui ont mis sous tension le fonctionnement ordinaire des institutions :

- crise sanitaire et restrictions de libertés ;
- états d'urgence ou régimes exceptionnels ;

- débats sur le rôle du Parlement dans les périodes d'urgence ;
- contestations sociales fortes ;
- recours à des procédures de rationalisation parlementaire ;
- tensions autour de la qualité de la délibération ;
- dissolution de l'Assemblée nationale ;
- fragmentation de la représentation nationale ;
- difficultés de formation ou de stabilisation des majorités ;
- débats sur la continuité de l'État et les affaires courantes ;
- interrogations sur la capacité des institutions à produire des compromis.

Ces événements peuvent être analysés séparément.

Mais ils peuvent aussi être lus comme les symptômes d'un problème plus profond : la difficulté à mesurer l'effectivité constitutionnelle du fonctionnement institutionnel.

4.3. Une complexité croissante du droit

La qualité de la norme est devenue un enjeu démocratique majeur.

Un droit trop complexe, trop instable, trop difficilement accessible ou insuffisamment intelligible peut être formellement valide tout en étant difficilement effectif.

L'accessibilité et l'intelligibilité du droit ne sont donc pas seulement des qualités techniques.

Elles conditionnent l'exercice des droits, la confiance dans la loi, l'égalité devant la norme et la capacité des citoyens à comprendre les obligations qui leur sont imposées.

Une action publique peut ainsi produire davantage de normes tout en réduisant la capacité réelle des citoyens à comprendre, exercer et défendre leurs droits.

4.4. Une crise de l'accès aux droits

L'effectivité constitutionnelle ne se mesure pas seulement au sommet des institutions.

Elle se mesure aussi dans les parcours concrets des citoyens : accès aux services publics, capacité à faire valoir ses droits, simplicité des démarches, absence de discrimination, compréhension des décisions administratives, possibilité de recours, accueil humain, accès numérique ou non numérique, délais de traitement.

Lorsque les citoyens disposent théoriquement de droits mais ne parviennent pas à les exercer, l'État de droit existe formellement mais perd en effectivité.

Cette difficulté est particulièrement importante pour les publics les plus vulnérables : enfants, personnes âgées, personnes précaires, personnes en situation de handicap, personnes éloignées du numérique, personnes confrontées à la complexité administrative,

habitants de territoires sous-dotés ou citoyens ne disposant pas des ressources nécessaires pour contester une décision.

4.5. Une élection présidentielle à venir

L'élection présidentielle est le moment où les citoyens choisissent la personne appelée à exercer la fonction de garant de la Constitution.

Il est donc légitime de se demander si le débat présidentiel permet aujourd'hui d'évaluer correctement la manière dont les candidats conçoivent cette fonction.

Les programmes présidentiels présentent souvent des mesures économiques, sociales, fiscales, sécuritaires, environnementales ou institutionnelles.

Ils présentent plus rarement une grille claire d'impact constitutionnel :

Quels principes sont concernés ?

Quels droits sont renforcés ?

Quels risques d'ineffectivité existent ?

Quels effets sur l'équilibre des pouvoirs ?

Quels indicateurs permettraient de suivre la réalisation des engagements ?

Quelles garanties sont prévues pour préserver les libertés publiques, l'égalité devant la loi et la continuité de l'État ?

Une mission d'information pourrait donc contribuer à éclairer le débat présidentiel, non en contrôlant les programmes, mais en recommandant une meilleure présentation de leurs impacts constitutionnels.

5. Ne pas personnaliser le débat

Le risque principal d'un tel travail serait de le transformer en procès politique des derniers mandats.

Ce serait une erreur.

Une mission d'information utile devrait éviter trois écueils.

Le premier serait la personnalisation.

Il ne s'agit pas d'évaluer moralement ou politiquement une personne, mais d'analyser une fonction constitutionnelle et les conditions de son effectivité pour les prochains mandats.

Le deuxième serait la juridictionnalisation.

Il ne s'agit pas de refaire le travail du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État ou des juridictions ordinaires.

Le troisième serait la technocratisation.

Il ne s'agit pas de réduire la Constitution à des indicateurs numériques, ni de faire croire qu'un tableau de bord pourrait remplacer le jugement politique, parlementaire ou citoyen.

Le bon objet est plus précis :

Quelles conditions permettent de dire que le rôle de garant de la Constitution est exercé de manière lisible, effective, contrôlable et démocratiquement compréhensible ?

Cette approche permettrait de traiter les derniers mandats comme une base d'observation, non comme un objet de mise en cause.

Elle permettrait aussi de se tourner vers l'avenir : comment mieux préparer les prochains mandats présidentiels, quelles que soient les personnes élues et les orientations politiques retenues ?

6. Notion d'effectivité constitutionnelle

L'effectivité constitutionnelle peut être définie comme la capacité des institutions et de l'action publique à rendre réels les principes constitutionnels.

Elle ne se limite pas à la conformité formelle d'un texte à la Constitution.

Elle implique que les droits, principes et objectifs constitutionnels soient effectivement pris en compte dans :

- la préparation des politiques publiques ;
- les études d'impact ;
- la délibération parlementaire ;
- les arbitrages gouvernementaux ;
- les décisions présidentielles ;
- l'exécution administrative ;
- le contrôle juridictionnel ;
- l'accès des citoyens aux droits ;
- l'évaluation des résultats.

Une politique peut être constitutionnellement fragile sans être immédiatement censurée.

Elle peut fragiliser l'effectivité des droits par :

- une complexité excessive ;
- une absence de moyens ;
- une mauvaise coordination administrative ;
- un manque de clarté ;
- des délais excessifs ;
- une rupture d'égalité territoriale ;
- une insuffisance d'évaluation ;
- un affaiblissement de la délibération parlementaire ;
- une accumulation de procédures d'urgence ;
- une méconnaissance des effets concrets sur les publics concernés.

L'effectivité constitutionnelle invite donc à poser une question nouvelle :

Quel est le coût juridique, démocratique et institutionnel de l'ineffectivité ?

Ce coût peut prendre plusieurs formes :

- perte de confiance ;
- hausse du contentieux ;
- complexité administrative ;
- non-recours ;
- rupture d'égalité ;
- incompréhension de la loi ;
- défiance envers le Parlement ;
- sentiment d'impuissance démocratique ;
- affaiblissement de la légitimité des décisions ;
- difficulté à faire respecter les règles adoptées.

7. Coût juridique, démocratique et financier de l'ineffectivité constitutionnelle

L'ineffectivité constitutionnelle n'est pas seulement un problème juridique.

Elle peut produire des coûts très concrets.

Ces coûts peuvent être institutionnels, démocratiques, administratifs, économiques, sociaux et budgétaires.

Une loi incomprise, instable ou difficilement applicable peut produire des contentieux, des retards, des corrections législatives, des coûts de conformité, des erreurs administratives et une perte de confiance.

Une politique publique qui reconnaît un droit sans en permettre l'exercice effectif peut produire du non-recours, des ruptures de droits, des inégalités territoriales, de la frustration sociale et des coûts différés.

Une procédure juridiquement possible mais perçue comme délibérativement insuffisante peut nourrir la défiance, réduire l'acceptabilité des réformes, accroître la conflictualité et rendre leur mise en œuvre plus coûteuse.

Un déséquilibre durable entre pouvoirs publics peut produire une moindre qualité de la norme, une faible appropriation parlementaire, des contrôles insuffisants et une accumulation de corrections ultérieures.

L'ineffectivité constitutionnelle peut donc générer :

- des coûts de contentieux ;
- des coûts de correction normative ;
- des coûts administratifs de complexité ;
- des coûts de non-recours ;
- des coûts de rupture d'accès aux droits ;
- des coûts de défiance ;
- des coûts de conflictualité sociale ;
- des coûts de mise en œuvre tardive ;
- des coûts de coordination ;
- des coûts liés à l'instabilité normative ;
- des coûts liés à l'insuffisance de participation ou de consultation ;
- des coûts liés à une faible acceptabilité des réformes.

Cette dimension permet de relier directement le présent prérapport au prérapport sur les finances publiques.

Une mauvaise effectivité constitutionnelle peut produire une perte de valeur publique.

Elle peut aussi produire une perte financière.

La question n'est donc pas seulement :

Une politique est-elle conforme à la Constitution ?

Elle devient aussi :

Quels coûts juridiques, démocratiques, administratifs et financiers sont produits lorsque les principes constitutionnels ne sont pas rendus effectifs ?

Cette approche ne transforme pas la Constitution en instrument budgétaire.

Elle rappelle simplement que l'État de droit a une valeur publique concrète.

Une Constitution effective réduit les coûts de défiance, de complexité, de contentieux, de non-recours et d'instabilité.

Une Constitution formellement respectée mais pratiquement ineffective peut laisser se développer des pertes de valeur importantes.

8. Deux terrains complémentaires de performance publique

La notion de performance publique est souvent réduite à la performance économique, budgétaire ou administrative.

Cette approche est nécessaire mais insuffisante.

Une action publique peut être peu coûteuse tout en étant juridiquement fragile.

Elle peut améliorer un indicateur budgétaire tout en dégradant l'accès aux droits.

Elle peut être efficace à court terme mais détériorer la confiance institutionnelle.

Elle peut atteindre un objectif sectoriel mais créer une rupture d'égalité ou une complexité normative excessive.

Il faut donc distinguer deux terrains complémentaires.

8.1. Performance économique

La performance économique interroge :

- le coût réel des politiques publiques ;
- les coûts cachés ;
- les dépenses mal ciblées ;
- les effets d'aubaine ;
- les fuites de recettes ;
- les recettes non captées ;
- les coûts différés ;
- la valeur publique produite ;
- les externalités sociales et environnementales.

Elle répond à la question :

La dépense, la recette ou le dispositif public produit-il réellement la valeur attendue ?

8.2. Performance constitutionnelle

La performance constitutionnelle interroge :

- l'effectivité des droits ;
- l'égalité devant la loi ;
- la qualité de la norme ;
- l'accessibilité du droit ;
- la séparation des pouvoirs ;
- le contrôle parlementaire ;
- la sincérité du débat démocratique ;
- la continuité de l'État ;
- la proportionnalité des restrictions de libertés ;
- la confiance institutionnelle ;
- la cohérence de l'action publique avec les principes fondamentaux.

Elle répond à la question :

L'action publique rend-elle effectifs les principes constitutionnels qu'elle invoque ?

Ces deux dimensions ne doivent pas être séparées.

Une mauvaise performance constitutionnelle peut produire des coûts économiques : contentieux, retards, défiance, non-recours, inefficacité administrative, désorganisation, perte de légitimité.

Une mauvaise performance économique peut produire des coûts constitutionnels : inégalités d'accès aux droits, affaiblissement des services publics, rupture d'égalité territoriale, perte de confiance, restriction implicite de droits pourtant reconnus.

9. Axes possibles d'une mission d'information

Une mission d'information de la commission des lois pourrait structurer ses travaux autour de plusieurs axes.

9.1. Le rôle présidentiel de garantie constitutionnelle

La mission pourrait d'abord clarifier ce que signifie concrètement, au XXI^e siècle, le rôle du Président comme garant de la Constitution.

Questions possibles :

- Comment la fonction d'arbitrage prévue par l'article 5 peut-elle être exercée en période de crise ?
- Comment distinguer l'arbitrage présidentiel de la direction gouvernementale de l'action publique ?
- Quelles pratiques renforcent le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ?
- Quelles pratiques peuvent, au contraire, accroître la confusion des responsabilités ?
- Comment le Président peut-il contribuer à la continuité de l'État sans affaiblir la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement ?
- Quels outils pourraient aider le prochain Président à mieux suivre l'effectivité constitutionnelle de son action ?

9.2. Le fonctionnement régulier des pouvoirs publics

La mission pourrait examiner la qualité du fonctionnement institutionnel au cours de la période récente, afin d'en tirer des enseignements pour les prochains mandats.

Questions possibles :

- Le Parlement dispose-t-il de conditions suffisantes pour délibérer, contrôler et évaluer ?
- Les procédures d'urgence ou de rationalisation parlementaire sont-elles utilisées dans des conditions compatibles avec la qualité démocratique du débat ?
- Les crises conduisent-elles à des déséquilibres durables entre exécutif et législatif ?
- La fragmentation politique révèle-t-elle des insuffisances dans les mécanismes de continuité institutionnelle ?
- Les gouvernements minoritaires ou instables appellent-ils de nouveaux outils de clarification démocratique ?
- Le fonctionnement régulier des pouvoirs publics peut-il être évalué de manière plus objective, sans remettre en cause la liberté politique des acteurs institutionnels ?

9.3. La continuité de l'État

La continuité de l'État ne signifie pas seulement l'absence de rupture administrative.

Elle suppose aussi la capacité des institutions à maintenir des décisions compréhensibles, responsables, contrôlables et légitimes en période de crise.

Questions possibles :

- Comment évaluer la continuité de l'État en période de crise sanitaire, sociale, sécuritaire ou parlementaire ?
- Quelles garanties entourent les périodes d'affaires courantes ?
- Quels effets institutionnels produit une dissolution en période de fragmentation politique ?
- Comment assurer la continuité de l'État sans réduire le rôle du Parlement ?
- Quels indicateurs permettraient de suivre la robustesse des institutions en période de crise ?
- Comment rendre plus lisible, pour les citoyens, la répartition des responsabilités entre Président, Gouvernement, Parlement et administrations ?

9.4. La séparation et l'équilibre des pouvoirs

La séparation des pouvoirs ne doit pas être comprise comme une simple répartition organique.

Elle suppose un équilibre vivant entre décision, contrôle, délibération, responsabilité et recours.

Questions possibles :

- Le Parlement est-il suffisamment associé aux décisions qui engagent durablement les droits fondamentaux ?
- Les études d'impact permettent-elles réellement d'éclairer la délibération ?
- Les droits de l'opposition et des groupes minoritaires sont-ils suffisamment effectifs ?
- Les mécanismes de contrôle parlementaire disposent-ils de suites concrètes ?
- Les autorités indépendantes et juridictions disposent-elles de moyens suffisants pour exercer leurs missions ?
- Les instruments constitutionnels de rationalisation parlementaire doivent-ils être accompagnés d'indicateurs de qualité démocratique ?
- Comment éviter que la concentration de la décision en période de crise ne devienne une norme ordinaire ?

9.5. La qualité du débat démocratique

Le respect formel des procédures ne suffit pas toujours à garantir la qualité démocratique.

Une loi peut être adoptée selon les formes tout en laissant un sentiment de débat empêché, incomplet ou insuffisamment éclairé.

Questions possibles :

- Quels critères permettent d'évaluer la qualité du débat parlementaire ?
- Comment apprécier l'usage de procédures constitutionnellement prévues mais politiquement contestées ?

- Quelle place donner aux corps intermédiaires, aux citoyens, aux associations, aux chercheurs et aux collectivités dans la préparation des grandes réformes ?
- Comment éviter que la légalité procédurale soit perçue comme une substitution à la délibération démocratique ?
- Comment mieux documenter les effets attendus des grandes réformes avant leur adoption ?
- Les citoyens disposent-ils d'informations suffisantes pour comprendre les arbitrages institutionnels majeurs ?

9.6. L'accessibilité et l'intelligibilité du droit

L'accessibilité du droit conditionne l'égalité devant la loi.

Questions possibles :

- Les citoyens peuvent-ils comprendre les normes qui leur sont applicables ?
- Les administrations disposent-elles d'instructions claires et stables ?
- Les textes adoptés sont-ils suffisamment intelligibles pour les publics concernés ?
- Les réformes sont-elles accompagnées d'un calendrier, d'une pédagogie et de moyens adaptés ?
- Les études d'impact évaluent-elles les conséquences de la complexité normative ?
- Comment mesurer la perte de valeur juridique causée par une norme incomprise ou inapplicable ?
- Quels outils pourraient permettre de réduire l'écart entre droit formel et droit effectivement accessible ?

9.7. L'effectivité des droits

L'effectivité des droits est le point de rencontre entre Constitution et action publique.

Questions possibles :

- Quels droits sont formellement reconnus mais difficilement exercés ?
- Quels publics rencontrent le plus d'obstacles dans l'accès aux droits ?
- Quels effets la dématérialisation produit-elle sur l'égalité d'accès ?
- Quels indicateurs permettent de suivre le non-recours, les délais, les ruptures de service, les refus implicites, les discriminations ou les impossibilités pratiques ?
- Comment intégrer ces indicateurs dans l'évaluation constitutionnelle de l'action publique ?
- Comment vérifier qu'une réforme ne crée pas de nouveaux obstacles à l'exercice effectif des droits ?

9.8. La confiance institutionnelle

La confiance ne relève pas seulement de l'opinion.

Elle est un indicateur de qualité démocratique.

Une défiance durable peut signaler un écart entre légalité formelle et perception d'effectivité, de justice, de lisibilité ou de responsabilité.

Questions possibles :

- Quels indicateurs de confiance doivent être suivis ?
 - Comment relier la confiance aux pratiques institutionnelles concrètes ?
 - Quels événements ou procédures ont un effet mesurable sur la confiance ?
 - Comment éviter que la défiance soit traitée seulement comme un problème de communication ?
 - Comment rendre la garantie constitutionnelle plus visible pour les citoyens ?
 - Comment distinguer une défiance conjoncturelle d'une perte structurelle de légitimité institutionnelle ?
-

10. Vers des indicateurs d'effectivité constitutionnelle

Une mission d'information pourrait examiner l'opportunité d'indicateurs d'effectivité constitutionnelle.

Ces indicateurs n'auraient pas pour objet de noter politiquement un Président, un gouvernement ou une majorité.

Ils auraient pour objet d'éclairer le fonctionnement de l'État de droit.

Ils pourraient être regroupés en huit familles.

10.1. Indicateurs de qualité de la norme

Exemples :

- nombre de textes modifiés dans un délai court après adoption ;
- part des textes adoptés en procédure accélérée ;
- volume de renvois à des décrets d'application ;
- délais de publication des décrets ;
- taux de dispositions censurées ou assorties de réserves d'interprétation ;
- lisibilité des études d'impact ;
- stabilité des normes applicables aux citoyens et collectivités ;
- nombre de corrections législatives rendues nécessaires par une insuffisante préparation des textes.

10.2. Indicateurs de délibération démocratique

Exemples :

- temps de débat parlementaire sur les grandes réformes ;
- recours aux procédures de rationalisation parlementaire ;
- nombre d'auditions préalables ;
- prise en compte des avis des autorités indépendantes ;
- publicité des arbitrages ;
- qualité des réponses gouvernementales aux amendements ;
- suites données aux missions d'information et commissions d'enquête ;
- niveau de transparence des études préparatoires.

10.3. Indicateurs d'équilibre des pouvoirs

Exemples :

- fréquence et portée des contrôles parlementaires ;
- suites données aux recommandations parlementaires ;
- délais de réponse du Gouvernement aux demandes du Parlement ;
- usage des ordonnances ;
- rôle effectif des commissions permanentes ;
- droits de l'opposition et des groupes minoritaires ;
- place du Parlement dans les périodes d'urgence ;
- moyens d'expertise accessibles au Parlement face à l'exécutif.

10.4. Indicateurs d'accès aux droits

Exemples :

- taux de non-recours ;
- délais d'accès aux prestations ;
- délais de réponse administrative ;
- ruptures de droits ;
- nombre de réclamations auprès des autorités indépendantes ;
- accessibilité des services publics ;
- effets de la dématérialisation ;
- disponibilité d'alternatives non numériques ;
- taux d'abandon des démarches administratives.

10.5. Indicateurs de continuité de l'État

Exemples :

- délais de nomination ou de stabilisation gouvernementale ;
- capacité d'exécution budgétaire ;
- continuité des services publics essentiels ;
- robustesse des chaînes de décision en crise ;
- clarté des responsabilités en période d'affaires courantes ;
- suivi des engagements internationaux ;
- maintien du contrôle parlementaire en période exceptionnelle ;
- capacité d'anticipation et de gestion des crises institutionnelles.

10.6. Indicateurs de proportionnalité et de libertés publiques

Exemples :

- durée des régimes exceptionnels ;
- intensité des restrictions de libertés ;
- mécanismes de contrôle et de réexamen ;
- possibilités effectives de recours ;
- information du Parlement ;
- évaluation ex post des restrictions ;
- prise en compte des publics vulnérables ;
- clarté des critères justifiant les restrictions.

10.7. Indicateurs de cohérence constitutionnelle des politiques publiques

Exemples :

- rattachement des grandes réformes aux principes constitutionnels concernés ;
- analyse des effets sur l'égalité ;
- analyse des effets sur les libertés ;
- analyse des effets territoriaux ;
- analyse des effets sur la santé, l'environnement et les générations futures ;
- articulation avec les engagements internationaux et européens ;
- identification des risques d'ineffectivité ;
- explicitation des garanties prévues.

10.8. Indicateurs de confiance et de légitimité démocratique

Exemples :

- confiance dans le Président, le Gouvernement, le Parlement et les institutions ;
- perception de l'écoute démocratique ;
- perception de l'efficacité du vote ;
- perception de l'intégrité publique ;
- satisfaction vis-à-vis du fonctionnement démocratique ;
- écart entre confiance locale et confiance nationale ;
- participation électorale et abstention ;
- sentiment de capacité citoyenne à influencer les décisions publiques.

Ces indicateurs devraient être lus avec prudence.

Ils ne remplaceraient ni la Constitution, ni le juge, ni le Parlement, ni le suffrage.

Ils permettraient seulement de rendre visibles des signaux faibles ou forts d'ineffectivité constitutionnelle.

11. Application au débat présidentiel

L'élection présidentielle est le moment où la fonction de garant de la Constitution est confiée à une personne.

Pourtant, les citoyens disposent rarement d'une présentation claire de la manière dont chaque candidat entend exercer cette fonction.

Une mission d'information pourrait donc recommander que les programmes présidentiels intègrent une rubrique spécifique sur l'impact constitutionnel des principales mesures.

Cette rubrique pourrait demander, pour chaque grande mesure :

- quels principes constitutionnels sont concernés ?
- quels droits ou libertés sont affectés ou renforcés ?
- quels publics ou territoires sont concernés ?
- quels risques d'inégalité d'accès ou d'ineffectivité existent ?
- quelles conséquences sur le Parlement, le Gouvernement, les collectivités ou les juridictions ?
- quels risques de contentieux sont identifiés ?
- quels indicateurs permettront de vérifier la mise en œuvre ?
- quelles garanties sont prévues pour préserver l'équilibre des pouvoirs ?

- quelles modalités de réexamen sont prévues ?
- quels effets sont attendus sur la confiance institutionnelle, la lisibilité du droit et l'effectivité des droits ?

Cette exigence ne devrait pas devenir une condition de validité des candidatures.

Elle ne devrait pas permettre à une autorité administrative de contrôler le contenu politique des programmes.

Elle devrait seulement améliorer l'information des électeurs.

L'objectif serait de permettre aux Français de comparer les engagements non seulement en fonction de leur coût budgétaire ou de leur orientation politique, mais aussi en fonction de leur cohérence constitutionnelle, de leurs risques d'ineffectivité, de leurs garanties démocratiques et de leur contribution attendue au fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Cette transparence programmatique pourrait également contribuer à lutter contre certains ressorts de l'abstention.

Elle ne suffirait évidemment pas à résoudre une crise démocratique multifactorielle.

Mais elle pourrait répondre à un problème précis : le sentiment, pour de nombreux citoyens, que les engagements électoraux sont trop généraux, difficilement comparables, insuffisamment suivis et rarement reliés à leurs effets réels.

Une présentation plus claire des objectifs, des coûts, des financements, des risques d'ineffectivité, des indicateurs et des garanties démocratiques peut contribuer à rendre le vote plus intelligible, plus traçable et plus relié à l'action publique effective.

12. Ce que les indicateurs ne doivent pas devenir

La création d'indicateurs d'effectivité constitutionnelle comporte des risques.

Il faut les identifier dès le départ.

12.1. Ne pas réduire la Constitution à des chiffres

La Constitution n'est pas un tableau de bord.

Les indicateurs doivent éclairer, non remplacer, l'interprétation juridique, le débat parlementaire et le jugement citoyen.

12.2. Ne pas créer un pouvoir administratif de validation politique

Aucune administration ne doit pouvoir valider ou invalider un programme électoral au nom de sa performance constitutionnelle.

12.3. Ne pas produire un classement officiel des candidats

L'objectif n'est pas de noter les candidats, mais de rendre comparables les informations qu'ils choisissent de présenter.

12.4. Ne pas confondre légalité et effectivité

Un acte juridiquement valide peut produire des effets institutionnels discutables.

Inversement, un débat constitutionnel intense ne signifie pas nécessairement qu'il y a violation de la Constitution.

12.5. Ne pas affaiblir le rôle du juge

Les indicateurs ne doivent pas se substituer au Conseil constitutionnel, au Conseil d'État ou aux juridictions ordinaires.

Ils doivent nourrir le débat public et parlementaire, non créer un contrôle parallèle de constitutionnalité.

12.6. Ne pas transformer la fonction présidentielle en responsabilité administrative générale

Le Président garantit la Constitution, mais le Gouvernement conduit la politique de la Nation et le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement.

Toute évaluation doit respecter cette architecture.

12.7. Ne pas figer le débat constitutionnel

Les indicateurs ne doivent pas fermer la discussion démocratique.

Ils doivent permettre de mieux formuler les désaccords, de rendre les arbitrages plus lisibles et de mieux identifier les risques d'ineffectivité.

13. Ce que le prérapport ne permet pas de conclure

Le présent prérapport a une fonction exploratoire et prospective.

Il permet de poser un problème institutionnel.

Il ne permet pas de tirer des conclusions définitives sur des personnes, des décisions ou des mandats.

Il ne permet pas de conclure que :

- le Président de la République aurait violé la Constitution ;
- les derniers mandats devraient être jugés politiquement ou moralement à partir d'une grille unique ;
- une procédure juridiquement prévue serait illégitime par nature ;
- une réforme contestée serait nécessairement constitutionnellement défailante ;
- un indicateur d'effectivité pourrait remplacer le contrôle juridictionnel ;
- le Parlement devrait créer un mécanisme de notation du Président ;
- une administration pourrait contrôler les programmes électoraux ;
- la défiance politique constituerait en elle-même une violation constitutionnelle ;
- l'article 5 créerait une responsabilité administrative générale du Président sur toutes les politiques publiques ;
- l'effectivité constitutionnelle pourrait être réduite à un score unique ;
- un tableau d'indicateurs pourrait trancher les désaccords politiques légitimes.

Le présent prérapport permet seulement de dire qu'il existe un enjeu d'observation, d'évaluation et de clarification.

Il invite à mieux distinguer :

- la légalité formelle ;
- la régularité institutionnelle ;
- l'effectivité des droits ;
- la qualité démocratique du débat ;
- la continuité de l'État ;
- la confiance institutionnelle ;
- la cohérence de l'action publique avec les principes constitutionnels.

L'intérêt d'un tel travail n'est pas de conclure à l'avance.

Il est d'outiller le Parlement et les citoyens pour mieux poser les questions.

14. Méthode possible pour la mission d'information

La mission pourrait procéder en six étapes.

14.1. Clarification doctrinale

Auditionner des constitutionnalistes, anciens membres du Conseil constitutionnel, membres du Conseil d'État, magistrats, professeurs de droit public, hauts fonctionnaires et anciens responsables institutionnels.

Objectif : clarifier ce que signifie concrètement le rôle de garant de la Constitution dans la Ve République contemporaine et dans la perspective des prochains mandats.

14.2. Analyse des séquences de tension institutionnelle

Examiner plusieurs séquences récentes, non pour juger les personnes, mais pour identifier les tensions récurrentes :

- crise sanitaire ;
- état d'urgence ;
- usage des procédures parlementaires rationalisées ;
- grandes réformes contestées ;
- dissolution ;
- fragmentation parlementaire ;
- périodes d'affaires courantes ;
- accès aux droits ;
- difficultés de mise en œuvre des politiques publiques ;
- confiance institutionnelle.

L'objectif serait de distinguer ce qui relève du débat politique ordinaire et ce qui révèle des fragilités structurelles du fonctionnement constitutionnel.

14.3. Construction d'une grille d'effectivité constitutionnelle

Construire une grille de lecture permettant de relier les principes constitutionnels aux effets observables.

Cette grille pourrait comporter :

- principes concernés ;
- institutions affectées ;

- droits concernés ;
- risques d'ineffectivité ;
- indicateurs disponibles ;
- données manquantes ;
- garanties existantes ;
- recommandations de suivi.

14.4. Analyse du coût de l'ineffectivité constitutionnelle

La mission pourrait examiner les coûts concrets produits par l'ineffectivité constitutionnelle :

- coûts de contentieux ;
- coûts de non-recours ;
- coûts de complexité administrative ;
- coûts de correction normative ;
- coûts de défiance ;
- coûts de mise en œuvre tardive ;
- coûts de désorganisation institutionnelle ;
- coûts liés à la faible acceptabilité des réformes.

L'objectif ne serait pas de monétiser toute la Constitution, mais de rendre visible le fait que l'ineffectivité juridique et démocratique produit aussi des pertes de valeur publique.

14.5. Articulation avec les données publiques et les indicateurs existants

La mission pourrait identifier les données déjà disponibles :

- données sur l'application des lois ;
- délais de publication des décrets ;
- études d'impact ;
- décisions du Conseil constitutionnel ;
- avis du Conseil d'État ;
- rapports du Défenseur des droits ;
- réclamations relatives aux services publics ;
- données sur la confiance institutionnelle ;
- indicateurs de qualité du service public ;
- données de performance budgétaire ;
- données ouvertes publiques.

L'objectif serait de ne pas créer un système artificiel, mais de mieux relier les données existantes.

14.6. Recommandations

La mission pourrait formuler des recommandations sur :

- l'amélioration des études d'impact ;
 - l'intégration des effets constitutionnels dans les grandes réformes ;
 - la qualité du débat parlementaire ;
 - le suivi de l'accès aux droits ;
 - la continuité institutionnelle ;
 - la publication d'indicateurs d'effectivité constitutionnelle ;
 - la présentation des impacts constitutionnels des programmes présidentiels ;
 - la clarification du rôle du Président comme garant de la Constitution dans le débat électoral ;
 - l'articulation entre effectivité constitutionnelle, finances publiques et Produit Légal Net.
-

15. Questions d'audition possibles

La mission pourrait poser quelques questions simples aux personnes auditionnées.

Quels principes constitutionnels ont été les plus sollicités ou mis sous tension au cours de la période récente ?

Le rôle présidentiel de garant de la Constitution est-il suffisamment défini en pratique ?

Comment distinguer arbitrage présidentiel, direction gouvernementale et contrôle parlementaire ?

Quels critères permettent d'évaluer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ?

Quels effets les procédures d'urgence ou de rationalisation parlementaire produisent-elles sur la qualité du débat démocratique ?

Comment mesurer l'effectivité réelle des droits au-delà de leur reconnaissance formelle ?

Quels indicateurs permettraient de suivre la qualité de la loi, l'accessibilité du droit et l'égalité d'accès aux droits ?

Quels coûts institutionnels ou démocratiques produit une norme incomprise, inapplicable ou insuffisamment évaluée ?

Quels coûts financiers ou administratifs peut produire l'ineffectivité constitutionnelle ?

Comment mieux informer les citoyens, avant l'élection présidentielle, sur les effets constitutionnels des engagements proposés ?

Quels garde-fous seraient nécessaires pour éviter toute validation administrative ou politique des programmes ?

Comment aider le ou la prochaine Présidente de la République à mieux exercer la fonction de garantie constitutionnelle sans modifier l'équilibre des pouvoirs ?

Comment relier les indicateurs d'effectivité constitutionnelle aux indicateurs budgétaires, sociaux, environnementaux et territoriaux ?

Quels risques de technocratisation doivent être évités ?

Comment éviter de confondre effectivité constitutionnelle et contrôle juridictionnel de constitutionnalité ?

Comment articuler l'évaluation constitutionnelle avec le travail des commissions des finances, notamment sur les coûts cachés, le non-recours, les contentieux et la valeur publique nette ?

16. Lien avec le prérapport « Finances publiques et pertes de valeur publique »

Le prérapport joint « Finances publiques et pertes de valeur publique » interroge l'action publique du point de vue des ressources collectives.

Il pose la question suivante :

Les dépenses, recettes, dispositifs fiscaux et processus administratifs transforment-ils réellement les ressources publiques en valeur publique nette ?

Le présent prérapport interroge l'action publique du point de vue des principes constitutionnels.

Il pose une autre question :

Les institutions, politiques publiques et décisions présidentielles contribuent-elles réellement à rendre effectifs les principes constitutionnels ?

Ces deux questions sont indissociables.

Une mauvaise performance financière peut produire des effets constitutionnels : affaiblissement des services publics, rupture d'égalité territoriale, non-recours, perte d'accès aux droits, moindre continuité de l'État, fragilisation de la confiance institutionnelle.

Inversement, une mauvaise effectivité constitutionnelle peut produire des coûts financiers : contentieux, retards, complexité administrative, instabilité normative, erreurs d'application, rejet social, difficultés de mise en œuvre, surcoûts de correction.

Les deux prérapports peuvent donc être compris comme deux entrées complémentaires dans une même problématique.

Le prérapport finances publiques traite de la perte de valeur publique du point de vue des ressources : dépenses, recettes, coûts cachés, fuites de recettes, dépenses fiscales, effets d'aubaine et gisements non captés.

Le présent prérapport traite de la perte de valeur publique du point de vue des principes : effectivité des droits, qualité de la loi, accès au droit, séparation des pouvoirs, continuité de l'État, délibération démocratique et confiance institutionnelle.

Leur articulation permet de poser une question commune :

L'action publique transforme-t-elle réellement les ressources collectives et les principes constitutionnels en valeur publique nette ?

17. Articulation avec le Produit Légal Net

Le Produit Légal Net peut servir de cadre transversal entre les deux prérapports.

Il permet de relier trois dimensions :

- la valeur économique et financière ;
- la valeur juridique et constitutionnelle ;
- la valeur sociale, environnementale et institutionnelle.

Dans le champ constitutionnel, le Produit Légal Net ne vise pas à mesurer la Constitution comme un actif financier.

Il vise à rendre observable la contribution réelle d'une action publique à l'État de droit.

Il permettrait d'évaluer une politique, une réforme, une organisation ou un engagement programmatique selon une logique simple :

valeur publique produite – impacts négatifs + contributions positives à l'État de droit

Appliqué à l'effectivité constitutionnelle, le Produit Légal Net pourrait aider à distinguer :

- une mesure juridiquement valide mais peu effective ;
- une mesure formellement conforme mais créatrice de complexité ;
- une politique coûteuse mais protectrice de droits fondamentaux ;

- une économie budgétaire apparente mais destructrice d'accès aux droits ;
- une réforme constitutionnellement ambitieuse mais difficilement mise en œuvre ;
- une action à forte contribution institutionnelle mais insuffisamment mesurée ;
- une procédure légale mais génératrice de défiance.

Le PLN permettrait aussi de distinguer :

- l'effectivité constitutionnelle potentielle ;
- l'effectivité constitutionnelle réellement capturable ;
- les conditions de mise en œuvre ;
- les coûts de correction ;
- les gains de confiance, de clarté, d'accès aux droits ou de réduction des contentieux.

Le Produit Légal Net ne doit pas être compris comme un score unique, ni comme un outil automatique de décision.

Il constitue un cadre de lecture permettant de distinguer :

- la valeur potentielle ;
- la valeur réellement capturable ;
- les impacts négatifs ;
- les contributions positives à l'État de droit ;
- les coûts cachés ;
- les coûts de mise en œuvre ;
- les risques d'ineffectivité ;
- le gain net probable ;
- les conditions d'amélioration continue.

Il permet ainsi de relier les finances publiques, l'effectivité constitutionnelle, la qualité démocratique et la confiance institutionnelle dans une même logique de valeur publique nette.

La question de pilotage devient alors :

Quelle valeur constitutionnelle nette une action publique produit-elle réellement, une fois pris en compte ses effets sur les droits, les libertés, l'équilibre des pouvoirs, la qualité de la norme, l'accès aux droits, la confiance institutionnelle et les coûts d'ineffectivité ?

Ce cadre pourrait constituer l'un des débouchés méthodologiques de la mission d'information.

Il permettrait de relier la commission des lois et les commissions des finances autour d'une approche commune de la valeur publique nette.

17 bis. Inscription dans une trajectoire parlementaire plus large

Le présent prérapport ne doit pas être lu comme une réflexion isolée sur la fonction présidentielle.

Il constitue l'un des deux volets d'un pack parlementaire plus large visant à améliorer en continu la création de valeur publique.

Son apport spécifique est de rappeler que la valeur publique ne se mesure pas seulement en termes budgétaires, mais aussi en termes d'effectivité des droits, d'accès au droit, de qualité de la norme, de confiance institutionnelle, de séparation des pouvoirs et de lisibilité démocratique.

Dans cette trajectoire, la mission d'information sur l'effectivité constitutionnelle pourrait être articulée avec :

1. une mission d'information sur les finances publiques, les pertes de valeur publique, les coûts cachés, les recettes non captées et les fausses économies ;
2. des expérimentations du Produit Légal Net sur quelques politiques publiques, dispositifs administratifs ou engagements programmatiques ;
3. une réflexion sur la transparence des engagements soumis aux électeurs ;
4. deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques ;
5. une démarche d'amélioration continue de l'action publique.

Les propositions de loi relatives à la transparence programmatique ne constituent donc pas l'aboutissement de la démarche.

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

18. Principaux risques de mauvaise interprétation

Le présent prérapport appelle plusieurs précautions.

18.1. Confondre effectivité constitutionnelle et constitutionnalité juridictionnelle

L'effectivité constitutionnelle ne remplace pas le contrôle de constitutionnalité.

Elle ne dit pas si une norme doit être censurée.

Elle cherche à savoir si les principes constitutionnels sont réellement rendus effectifs dans l'action publique.

18.2. Confondre analyse institutionnelle et procès politique

Le prérapport ne vise pas à juger les personnes.

Il vise à analyser une fonction, des procédures, des effets institutionnels et des conditions d'effectivité.

18.3. Confondre Président garant et responsable direct de toutes les politiques publiques

L'article 5 ne fait pas du Président le gestionnaire direct de l'ensemble de l'action publique.

La Constitution distingue le rôle du Président, celui du Gouvernement, celui du Premier ministre et celui du Parlement.

L'évaluation doit respecter cette architecture.

18.4. Confondre indicateurs démocratiques et notation des candidats

Les indicateurs proposés ne doivent pas servir à classer officiellement les candidats.

Ils doivent rendre les informations plus lisibles et comparables.

18.5. Confondre défiance politique et violation constitutionnelle

Une défiance élevée n'implique pas nécessairement une violation de la Constitution.

Elle peut toutefois signaler un écart entre légalité formelle, lisibilité démocratique, effectivité des droits et perception de légitimité.

18.6. Confondre légalité formelle et légitimité démocratique

Une procédure juridiquement prévue peut être politiquement contestée.

Inversement, une contestation politique ne suffit pas à établir une défaillance constitutionnelle.

La mission devrait précisément aider à mieux distinguer ces registres.

18.7. Confondre transparence programmatique et contrôle administratif des programmes

L'objectif est d'améliorer l'information des électeurs.

Il ne s'agit pas de donner à une autorité administrative le pouvoir de valider, invalider, hiérarchiser ou censurer les programmes.

18.8. Confondre indicateur et décision

Un indicateur éclaire une décision.

Il ne décide pas.

Il ne remplace ni l'arbitrage politique, ni le vote, ni le juge, ni la responsabilité gouvernementale.

18.9. Confondre coût de l'ineffectivité et monétisation de la Constitution

Identifier les coûts de l'ineffectivité ne signifie pas que les principes constitutionnels auraient un prix.

Cela signifie seulement que leur ineffectivité produit des effets concrets : contentieux, non-recours, complexité, défiance et perte de valeur publique.

18.10. Confondre clarification institutionnelle et réforme constitutionnelle immédiate

Le prérapport ne suppose pas nécessairement une révision constitutionnelle.

Il propose d'abord une clarification, une observation et une amélioration de l'information démocratique.

19. Hypothèse de recommandation finale

La mission d'information pourrait aboutir à une recommandation générale :

Créer un cadre public d'indicateurs d'effectivité constitutionnelle de l'action publique.

Ce cadre ne serait pas un mécanisme de sanction.

Il ne serait pas un outil de classement politique.

Il ne serait pas un contrôle administratif des programmes.

Il serait un instrument d'information démocratique.

Il pourrait servir à quatre niveaux.

19.1. Pour le Parlement

Aider les commissions permanentes à évaluer les politiques publiques non seulement en termes budgétaires, mais aussi en termes d'effectivité des droits, de qualité de la norme, d'équilibre des pouvoirs et de cohérence constitutionnelle.

Cela permettrait notamment de mieux intégrer dans les travaux parlementaires :

- l'accès réel aux droits ;
- la clarté des textes ;
- les effets sur les libertés publiques ;
- les effets sur l'équilibre des pouvoirs ;
- les risques de non-recours ;
- les coûts d'ineffectivité ;
- les garanties démocratiques ;
- les conditions de mise en œuvre.

19.2. Pour l'exécutif

Aider le Président, le Gouvernement et les administrations à mieux anticiper les risques constitutionnels, démocratiques et institutionnels des réformes.

Cela pourrait notamment renforcer :

- les études d'impact ;
- les arbitrages interministériels ;
- la qualité de la norme ;
- la prévisibilité de l'action publique ;
- les garanties de proportionnalité ;
- le suivi de l'application des lois ;

- la prise en compte des publics vulnérables ;
- l'accès effectif aux droits.

19.3. Pour les citoyens

Permettre aux citoyens de mieux comprendre les conséquences institutionnelles des engagements politiques qui leur sont proposés, notamment lors de l'élection présidentielle.

Les citoyens ne devraient pas seulement pouvoir comparer les promesses selon leur coût, leur popularité ou leur orientation idéologique.

Ils devraient aussi pouvoir comprendre :

- quels principes constitutionnels sont concernés ;
- quels droits sont renforcés ou affectés ;
- quels risques d'ineffectivité existent ;
- quelles garanties sont proposées ;
- quels effets sont attendus sur l'équilibre des pouvoirs ;
- quels indicateurs permettront de suivre l'exécution.

Cette démarche pourrait également contribuer à traiter certains facteurs de l'abstention.

L'abstention ne s'explique pas seulement par un manque d'information, et elle ne peut pas être réduite à une difficulté technique de présentation des programmes.

Mais l'illisibilité des engagements, la difficulté à comparer les propositions, le sentiment que les promesses ne sont pas suivies et l'écart entre parole publique et effets réels peuvent nourrir la défiance démocratique.

Une meilleure présentation des engagements, de leurs risques d'ineffectivité, de leurs indicateurs, de leurs garanties et de leurs conditions de mise en œuvre peut contribuer à restaurer une partie des conditions de confiance nécessaires à la participation.

L'enjeu n'est donc pas d'appeler moralement les citoyens à voter.

Il est de rendre le vote plus compréhensible, plus traçable et mieux relié aux effets réels de l'action publique.

19.4. Pour le débat présidentiel

Permettre aux candidats de présenter plus clairement la manière dont leurs principales mesures entendent renforcer l'effectivité des principes constitutionnels, limiter les risques d'ineffectivité, préserver l'équilibre des pouvoirs et améliorer l'accès réel aux droits.

La recommandation pourrait être formulée ainsi :

Créer une rubrique commune d'impact constitutionnel dans la présentation des principaux engagements présidentiels, sans contrôle administratif du contenu politique des programmes, sans sanction et sans effet sur la validité des candidatures.

Cette rubrique pourrait constituer un premier levier de transparence démocratique.

Elle ne viserait pas à classer les candidats, ni à valider leurs programmes, ni à transformer le débat politique en exercice administratif.

Elle viserait à permettre aux citoyens de mieux comprendre les effets institutionnels, juridiques, démocratiques et opérationnels des engagements proposés.

Elle pourrait ensuite être articulée avec un cadre plus large de présentation des engagements programmatiques, incluant les objectifs, les publics concernés, les coûts disponibles, les financements envisagés, les risques d'ineffectivité, les indicateurs de suivi et les conditions de mise en œuvre.

19.5. Recommandation opérationnelle possible

À court terme, la mission pourrait recommander une expérimentation sur quelques cas pilotes :

- une grande réforme ayant mobilisé une procédure parlementaire sensible ;
- une politique publique à fort enjeu d'accès aux droits ;
- une mesure de dématérialisation administrative ;
- une politique touchant aux libertés publiques ;
- un dispositif à fort non-recours ;
- une procédure d'urgence ou de crise ;
- une séquence institutionnelle ayant mis en tension la continuité de l'État ;
- un engagement présidentiel-type analysé sous l'angle de l'impact constitutionnel ;
- une mesure d'économie budgétaire susceptible de produire des effets constitutionnels indirects ;
- une dépense publique apparemment coûteuse mais protectrice d'un droit fondamental ;
- un engagement programmatique analysé conjointement sous l'angle de son coût, de son impact constitutionnel et de sa valeur publique nette ;
- une politique publique permettant de tester l'articulation entre Produit Légal Net et effectivité constitutionnelle.

Pour chaque cas, la grille pourrait distinguer :

- principes constitutionnels concernés ;
- droits affectés ou renforcés ;
- institutions concernées ;
- risques d'ineffectivité ;
- garanties prévues ;
- indicateurs disponibles ;

- données manquantes ;
- effets sur la confiance ;
- coûts d'ineffectivité ;
- conditions de correction.

L'objectif serait de démontrer que la méthode peut produire une information nouvelle, utile et démocratiquement exploitable, sans se substituer aux arbitrages politiques ni au contrôle juridictionnel.

Cette expérimentation pourrait être menée en articulation avec la mission d'information sur les finances publiques et les pertes de valeur publique.

Elle permettrait de tester une hypothèse centrale : une action publique peut produire ou détruire de la valeur non seulement par ses effets budgétaires, mais aussi par ses effets sur l'accès aux droits, la qualité de la norme, la confiance institutionnelle, la séparation des pouvoirs, la continuité de l'État et la lisibilité démocratique.

19.6. Articulation avec le premier levier législatif

À l'issue de la mission d'information, une traduction législative pourrait être envisagée sous la forme de deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques.

Ces propositions de loi ne constitueraient pas l'aboutissement de la démarche.

Elles en constitueraient un premier levier démocratique.

Elles permettraient de commencer par l'amont de la décision publique : les engagements proposés aux citoyens avant le vote.

Leur objet serait d'améliorer la lisibilité, la comparabilité et la traçabilité des engagements, sans validation administrative des programmes, sans notation des candidats, sans contrôle de fond et sans effet sur les candidatures.

Cette traduction législative devrait être comprise comme une première étape dans une trajectoire plus large : renforcer l'effectivité de l'État de droit, expérimenter le Produit Légal Net, améliorer la valeur publique nette de l'action publique et créer une capacité nationale d'apprentissage démocratique.

20. Conclusion

La Ve République confie au Président de la République une fonction essentielle de garantie constitutionnelle.

Mais cette fonction reste insuffisamment évaluée.

Les deux derniers mandats ont mis en lumière une tension croissante entre légalité formelle, effectivité des droits, qualité du débat démocratique, fonctionnement régulier des pouvoirs publics et confiance institutionnelle.

Il ne suffit plus de demander si une procédure est juridiquement possible.

Il faut aussi demander si elle contribue à rendre la Constitution effective.

Le présent prérapport propose donc d'ouvrir une mission d'information de la commission des lois sur le rôle du Président de la République comme garant de la Constitution au cours des prochains mandats.

Cette mission pourrait s'appuyer sur les enseignements des deux derniers mandats, mais son objet serait d'abord prospectif.

Elle ne viserait pas à personnaliser le débat.

Elle viserait à identifier les conditions d'une meilleure effectivité constitutionnelle de l'action publique pour l'avenir.

Son apport principal serait de faire émerger une recommandation sur des indicateurs d'effectivité ou de performance constitutionnelle.

Ces indicateurs permettraient d'éclairer le Parlement, les citoyens, les administrations, les médias et le ou la prochaine Présidente de la République.

Ils pourraient également nourrir une réforme plus large de la transparence programmatique lors de l'élection présidentielle, afin que les électeurs disposent d'une information plus claire sur les effets attendus, les risques, les garanties et la cohérence constitutionnelle des engagements proposés.

Le présent prérapport ne prétend pas transformer la Constitution en tableau de bord.

Il ne prétend pas créer un contrôle administratif de la politique.

Il propose une capacité nouvelle d'observation et de clarification démocratique.

L'enjeu est de mieux comprendre comment les principes constitutionnels deviennent effectifs ou ineffectifs dans l'action publique réelle.

Cette approche rejoint le prérapport sur les finances publiques et répond à deux temporalités.

La première est immédiate : éclairer les décisions à prendre dans un contexte d'urgence budgétaire et de défiance démocratique.

La seconde est structurelle : créer une capacité nationale d'apprentissage, d'expérimentation et d'amélioration continue de l'action publique.

Cette double temporalité permet de ne pas opposer urgence et transformation de fond.

Elle permet au contraire de traiter l'urgence budgétaire comme un point d'entrée vers une méthode plus durable de création de valeur publique.

L'un interroge la transformation des ressources publiques en valeur publique nette.

L'autre interroge la transformation des principes constitutionnels en effectivité réelle.

Ensemble, ils permettent de poser une question plus large :

L'action publique transforme-t-elle réellement les ressources collectives, les normes et les principes constitutionnels en valeur publique nette ?

Cette question pourrait trouver une traduction méthodologique dans le Produit Légal Net, compris comme un cadre transversal reliant performance économique, effectivité juridique, cohérence normative, captation opérationnelle et confiance démocratique.

Le présent prérapport s'inscrit ainsi dans une trajectoire plus large d'amélioration continue de la valeur publique.

Il ne s'agit pas seulement d'éclairer la prochaine élection présidentielle.

Il s'agit de contribuer à une méthode permettant de relier les engagements démocratiques, les principes constitutionnels, les ressources publiques, les conditions de mise en œuvre et les effets réellement observés.

Cette trajectoire peut s'articuler avec le prérapport sur les finances publiques, la note transversale sur le Produit Légal Net, la note flash relative à l'urgence budgétaire et le dossier législatif commun sur la transparence des engagements programmatiques.

Les propositions de loi relatives à la transparence programmatique ne constituent pas l'aboutissement de cette démarche.

Elles en constituent un premier levier démocratique : rendre plus lisibles les engagements soumis aux électeurs, afin de mieux relier le vote, la décision publique, l'exécution, l'évaluation et l'ajustement.

Cette démarche peut également contribuer à traiter certains facteurs de l'abstention, en renforçant la lisibilité des engagements, la comparabilité des propositions, la traçabilité des promesses et la compréhension des effets réels de l'action publique.

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

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

La question centrale devient alors :

Comment permettre aux Français d'évaluer non seulement ce qu'un programme promet, mais aussi sa capacité à respecter, rendre effectifs et renforcer les principes constitutionnels de la République, à produire de la valeur publique nette, à éviter les coûts d'ineffectivité et à restaurer les conditions de confiance nécessaires à la participation démocratique ?

Annexe 1 – Grille synthétique d'effectivité constitutionnelle

Dimension	Question d'évaluation	Exemples d'indicateurs
Respect de la Constitution	Les principes constitutionnels sont-ils explicitement pris en compte ?	Analyse constitutionnelle des grandes réformes, principes concernés, réserves ou censures
Fonctionnement régulier des pouvoirs publics	Les institutions fonctionnent-elles de manière lisible et équilibrée ?	Délais de nomination, stabilité gouvernementale, recours aux procédures d'urgence
Séparation des pouvoirs	Le Parlement peut-il contrôler et évaluer effectivement ?	Temps de débat, auditions, suites données aux rapports, droits de l'opposition
Qualité de la loi	La norme est-elle claire, stable et applicable ?	Études d'impact, décrets publiés, corrections rapides, complexité normative
Effectivité des droits	Les droits sont-ils réellement accessibles ?	Non-recours, délais, ruptures de droits, réclamations, accessibilité numérique et physique
Libertés publiques	Les restrictions sont-elles nécessaires, proportionnées et réexaminées ?	Durée des régimes exceptionnels, contrôles, voies de recours, évaluation ex post
Continuité de l'État	Les services essentiels et responsabilités restent-ils assurés ?	Continuité budgétaire, affaires courantes, gestion de crise, clarté des responsabilités
Confiance institutionnelle	Les citoyens comprennent-ils et reconnaissent-ils la légitimité des institutions ?	Baromètres de confiance, participation, perception de l'efficacité du vote
Coût d'ineffectivité	Quels coûts produit l'écart entre droit formel et droit effectif ?	Contentieux, non-recours, retards, corrections législatives, complexité, défiance
Cohérence avec la valeur publique	La mesure renforce-t-elle l'État de droit et la valeur publique nette ?	Droits effectifs, risques réduits, confiance renforcée, coûts évités

Annexe 2 – Formule courte

Le rôle du Président de la République comme garant de la Constitution ne peut pas être évalué uniquement à travers la légalité formelle des décisions prises.

Il doit aussi être apprécié au regard de l'effectivité des principes constitutionnels : fonctionnement régulier des pouvoirs publics, séparation des pouvoirs, continuité de l'État, qualité de la loi, accessibilité du droit, effectivité des droits, confiance institutionnelle et sincérité du débat démocratique.

Une mission d'information de la commission des lois pourrait analyser les enseignements des deux derniers mandats non pour personnaliser le débat, mais pour identifier les conditions concrètes d'une meilleure effectivité constitutionnelle au cours des prochains mandats.

Elle pourrait recommander la création d'indicateurs d'effectivité ou de performance constitutionnelle destinés à éclairer le Parlement, les citoyens, les administrations et le ou la prochaine Présidente de la République.

Ces indicateurs ne remplaceraient ni le juge, ni le suffrage, ni le débat politique.

Ils permettraient simplement de mieux répondre à une question démocratique centrale :

L'action publique rend-elle réellement effectifs les principes constitutionnels qu'elle affirme servir ?

Cette approche rejoint l'analyse des finances publiques : une action publique peut perdre de la valeur non seulement par inefficacité budgétaire, mais aussi par ineffectivité constitutionnelle.

La formule courte pourrait être :

Il ne s'agit pas seulement de savoir si une décision est juridiquement possible.

Il s'agit de savoir si elle rend effectivement plus accessibles, plus compréhensibles, plus protecteurs et plus contrôlables les principes constitutionnels de la République.

Cette exigence peut être reliée à une démarche plus large de valeur publique nette : une action publique peut perdre de la valeur non seulement par inefficacité budgétaire, mais aussi par ineffectivité constitutionnelle, complexité, non-recours, perte de confiance ou affaiblissement de la lisibilité démocratique.

La transparence des engagements programmatiques peut constituer un premier levier démocratique de cette démarche.

Elle ne vise pas à contrôler les programmes, mais à permettre aux citoyens de mieux comprendre ce qui est promis, comment cela pourrait être mis en œuvre, quels principes

constitutionnels sont concernés, quels risques d'ineffectivité existent et quels indicateurs permettront d'en suivre l'exécution.

À ce titre, elle peut contribuer à restaurer certaines conditions de confiance nécessaires à la participation démocratique.

Annexe 3 — Références et sources indicatives

La présente annexe rassemble les références juridiques, institutionnelles, doctrinales et empiriques pouvant être mobilisées dans le cadre d'une mission d'information sur l'effectivité constitutionnelle de l'action publique et sur le rôle du Président de la République comme garant de la Constitution.

Elle n'a pas vocation à constituer une bibliographie exhaustive.

Elle vise à fournir un socle de sources permettant d'appuyer :

- l'analyse du rôle présidentiel de garantie constitutionnelle ;
 - l'évaluation du fonctionnement régulier des pouvoirs publics ;
 - l'étude de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs ;
 - l'analyse de la qualité de la loi ;
 - l'étude de l'accessibilité et de l'intelligibilité du droit ;
 - l'évaluation de l'accès effectif aux droits ;
 - l'analyse des tensions institutionnelles récentes ;
 - la construction d'indicateurs d'effectivité constitutionnelle ;
 - l'articulation entre performance économique et performance constitutionnelle ;
 - l'éclairage du débat présidentiel.
-

1. Textes constitutionnels et bloc de constitutionnalité

Constitution du 4 octobre 1958 — Texte intégral

Source juridique principale du prérapport. Elle fixe l'architecture institutionnelle de la Ve République, le rôle du Président de la République, les fonctions du Gouvernement, du Parlement, du Conseil constitutionnel et les principaux mécanismes de fonctionnement des pouvoirs publics.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 — Article 5

Source centrale du prérapport. L'article 5 dispose que le Président de la République veille au

respect de la Constitution, assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État, et garantit l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et le respect des traités.

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527459

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 12

Source utile pour l'analyse de la dissolution de l'Assemblée nationale et de ses effets institutionnels sur la continuité de l'État, la stabilité gouvernementale et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Articles 20 et 21

Sources essentielles pour distinguer le rôle du Président de la République, le rôle du Gouvernement et le rôle du Premier ministre. Ces articles rappellent que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, et que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 24

Source utile pour rappeler le rôle du Parlement : voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 34

Source utile pour l'analyse du domaine de la loi et de la qualité du travail législatif.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 38

Source utile pour analyser le recours aux ordonnances, la répartition entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, et les enjeux de contrôle parlementaire.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 39

Source utile pour les études d'impact, la procédure législative et la qualité de préparation des projets de loi.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 45

Source utile pour l'analyse de la procédure accélérée, de la navette parlementaire et des conditions de qualité de la délibération législative.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 49

Source utile pour l'analyse de la responsabilité du Gouvernement, des procédures de rationalisation parlementaire et des effets sur la qualité démocratique du débat.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Constitution du 4 octobre 1958 – Articles 61 et 61-1

Sources utiles pour le contrôle de constitutionnalité a priori et la question prioritaire de constitutionnalité. Elles permettent de distinguer contrôle juridictionnel et évaluation parlementaire de l'effectivité constitutionnelle.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Source fondamentale pour les principes de liberté, égalité, garantie des droits, séparation des pouvoirs, consentement à l'impôt, responsabilité publique et contrôle des agents publics. Les articles 6, 15 et 16 sont particulièrement utiles pour le prérapport.

<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

Préambule de la Constitution de 1946

Source fondamentale pour les droits sociaux, la protection de la santé, la solidarité nationale, l'égalité, le droit au travail, l'éducation, la participation des travailleurs et la protection des personnes vulnérables.

<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/preambule-de-la-constitution-du-27-octobre-1946>

Charte de l'environnement de 2004

Source fondamentale pour les principes de prévention, précaution, participation, information environnementale et responsabilité environnementale. Elle permet d'articuler effectivité constitutionnelle, action publique et soutenabilité écologique.

<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/charte-de-l-environnement>

2. Rôle présidentiel, institutions et fonctionnement de la Ve République

Assemblée nationale – Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale

Source utile pour les développements relatifs au contrôle parlementaire, aux commissions permanentes, aux missions d'information, aux commissions d'enquête et à la qualité de la délibération.

<https://www.assemblee-nationale.fr/>

Sénat – Rôle du Sénat et contrôle de l'action du Gouvernement

Source utile pour le contrôle parlementaire, les rapports d'information, les missions communes et l'évaluation des politiques publiques.

<https://www.senat.fr/>

Assemblée nationale – Commission des lois

Source à mobiliser pour les rapports, auditions, missions d'information et travaux relatifs

aux institutions, libertés publiques, collectivités, justice et droit constitutionnel.

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/commissions/59051>

Sénat – Commission des lois

Source à mobiliser pour les travaux relatifs aux institutions, libertés publiques, collectivités territoriales, justice, droit constitutionnel et contrôle de l'action publique.

<https://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

3. Conseil constitutionnel : jurisprudence, qualité de la loi et libertés publiques

Conseil constitutionnel – Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999

Décision centrale pour l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Elle peut fonder les développements sur la qualité de la norme, la clarté de la loi et l'égalité devant le droit.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99421DC.htm>

Conseil constitutionnel – Commentaire de la décision n° 99-421 DC

Source doctrinale utile pour expliquer la portée de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

<https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/commentaire-decision-99-421-dc>

Conseil constitutionnel – Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005

Décision utile pour les développements sur la qualité normative, la portée des lois de programmation et la distinction entre dispositions normatives et dispositions programmatiques.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005512DC.htm>

Conseil constitutionnel – Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020

Décision relative à la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire. Source utile pour l'analyse des régimes exceptionnels, des libertés publiques, des garanties et de la proportionnalité en période de crise.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020800DC.htm>

Conseil constitutionnel – Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021

Décision relative à la gestion de la crise sanitaire. Source utile pour l'analyse de la proportionnalité des restrictions de libertés, des réserves d'interprétation et du contrôle des régimes exceptionnels.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021824DC.htm>

Conseil constitutionnel – Décision n° 2022-835 DC du 21 janvier 2022

Décision relative à la gestion de la crise sanitaire. Source complémentaire pour analyser les restrictions de libertés, les contrôles et les garanties constitutionnelles en période d'urgence.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022835DC.htm>

Conseil constitutionnel – Titre VII, “La clarté et l’intelligibilité des lois financières”

Source doctrinale utile pour approfondir l’exigence de clarté, d’accessibilité et d’intelligibilité dans les lois financières, et plus largement la qualité normative.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-clarte-et-l-intelligibilite-des-lois-financieres>

Conseil constitutionnel – Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, sécurité juridique

Source utile pour les développements relatifs à la sécurité juridique, à la prévisibilité du droit et aux effets institutionnels de l’instabilité normative.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitutionnalisation-de-l-exigence-de-securite-juridique-en-droit-francais>

4. Conseil d’État : action publique, dernier kilomètre, qualité du droit et évaluation

Conseil d’État – Étude annuelle 2023, “L’usager du premier au dernier kilomètre de l’action publique”

Source centrale pour l’analyse de l’accès concret aux politiques publiques, de l’effectivité administrative, des parcours usagers, des services publics et de l’écart entre droit formel et droit réellement accessible.

https://www.conseil-etat.fr/content/download/192065/file/EA23_Conseil%20d%27Etat_le%20dernier%20km%20de%20l%27action%20publique_hypertexte.pdf

Conseil d’État – Études annuelles

Source générale pour les analyses institutionnelles du Conseil d’État sur l’action publique, l’efficacité administrative, le numérique, les crises, la qualité du droit et les transformations de l’État.

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes>

Conseil d’État – Rapport public annuel

Source utile pour les analyses relatives au fonctionnement de la justice administrative, aux avis, aux études, aux contentieux et aux recommandations institutionnelles.

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite>

Secrétariat général du Gouvernement – Légistique et qualité du droit

Source à mobiliser pour les standards de préparation des textes, de rédaction normative, d’étude d’impact et de sécurité juridique.

<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/guide-de-legistique>

5. Accès aux droits, services publics et dématérialisation

Défenseur des droits – Rapport “Dématérialisation et inégalités d’accès aux services publics”

Source centrale pour l’analyse des risques de recul de l’accès aux droits liés à la dématérialisation des démarches administratives.

<https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-dematerialisation-et-inegalites-dacces-aux-services-publics-266>

Défenseur des droits – Rapport “Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?”

Source complémentaire pour le suivi des recommandations et l’analyse des inégalités persistantes d’accès aux droits dans les démarches administratives numérisées.

<https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-dematerialisation-des-services-publics-trois-ans-apres-ou-en-est-265>

Défenseur des droits – Rapport “Algorithmes, systèmes d’IA et services publics : quels droits pour les usagers ?”

Source utile pour l’analyse des risques liés aux algorithmes et aux systèmes d’intelligence artificielle dans les services publics : transparence, biais, discriminations, contrôle humain, accès aux droits.

<https://www.defenseurdesdroits.fr/algorithmes-intelligence-artificielle-et-services-publics-2024>

Défenseur des droits – Rapports annuels d’activité

Source générale pour l’évolution des réclamations, les discriminations, l’accès aux droits, les relations avec les services publics, la protection des droits de l’enfant et la déontologie de la sécurité.

<https://www.defenseurdesdroits.fr/rapports-annuels>

Agence nationale de la cohésion des territoires – France Services

Source utile pour les développements relatifs à la présence territoriale des services publics, à la médiation administrative et à l’accès de proximité aux droits.

<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/france-services-36>

Direction interministérielle de la transformation publique – Services Publics +

Source utile pour les démarches d’amélioration continue des services publics, les engagements de qualité de service, les retours usagers et la simplification administrative.

<https://www.plus.transformation.gouv.fr/>

Direction interministérielle de la transformation publique – Baromètre des résultats de l’action publique

Source utile pour relier politiques publiques, objectifs affichés, résultats territorialisés et lisibilité de l’action publique.

<https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement>

6. Confiance institutionnelle, démocratie et participation citoyenne

CEVIPOF – Baromètre de la confiance politique 2025

Source centrale pour documenter la défiance politique, la perception des institutions, la confiance dans le Président, le Gouvernement, le Parlement et la démocratie.

<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/actualites/barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof-2025-le-grand-desarroi-democratique/>

OpinionWay / CEVIPOF – Baromètre de la confiance politique, vague 16

Source complémentaire pour les données chiffrées du baromètre : confiance, défiance, perception du fonctionnement démocratique, état d'esprit politique.

<https://www.opinion-way.com/fr/publications/barometre-de-la-confiance-politique-cevipof-vague-16-2025-19248/>

OCDE – Enquêtes sur la confiance dans les institutions publiques

Source internationale utile pour comparer la confiance institutionnelle, la satisfaction à l'égard des services publics, la perception de l'intégrité et la confiance démocratique.

<https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>

OCDE – Government at a Glance

Source utile pour les comparaisons internationales sur la confiance, la gouvernance publique, la performance administrative, la transparence et la qualité des services publics.

<https://www.oecd.org/governance/government-at-a-glance/>

CESE – Rapports et avis sur la participation citoyenne, la cohésion sociale et la confiance démocratique

Source à mobiliser pour les enjeux de participation, de démocratie continue, de corps intermédiaires et de confiance dans l'action publique.

<https://www.lecese.fr/travaux-publies>

CNDP – Commission nationale du débat public

Source utile pour les standards de participation, d'information du public, de débat préalable et de participation citoyenne dans les grandes décisions publiques.

<https://www.debatpublic.fr/>

7. Libertés publiques, état d'urgence, proportionnalité et crise sanitaire

Conseil constitutionnel – Décisions relatives aux régimes d'urgence et à la crise sanitaire

Sources utiles pour analyser la proportionnalité des atteintes aux libertés, les garanties apportées, les réserves d'interprétation, le contrôle parlementaire et les effets des régimes

exceptionnels.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>

Conseil d'État – Jurisprudence relative à l'état d'urgence et aux libertés publiques

Source utile pour l'analyse des référés-liberté, des mesures de police administrative, des restrictions de libertés et de la proportionnalité des décisions publiques.

<https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice>

CNCDH – Commission nationale consultative des droits de l'homme

Source utile pour les avis relatifs aux libertés publiques, à l'état d'urgence, aux droits fondamentaux, aux discriminations, à la démocratie et à l'État de droit.

<https://www.cncdh.fr/>

Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapports annuels

Source à mobiliser pour les questions relatives aux libertés, à la dignité, à l'accès aux droits et au contrôle effectif des institutions privatives de liberté.

<https://www.cgpl.fr/>

8. Études d'impact, évaluation des politiques publiques et qualité de la décision

Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Source essentielle pour les études d'impact des projets de loi, la qualité de la préparation normative et l'information du Parlement.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020521873/>

Assemblée nationale – Études d'impact des projets de loi

Source utile pour analyser la qualité, la complétude et la lisibilité des études d'impact accompagnant les projets de loi.

<https://www.assemblee-nationale.fr/>

Sénat – Contrôle de l'application des lois

Source utile pour les données sur les décrets d'application, le suivi de l'application des lois, la qualité de l'exécution normative et les retards.

<https://www.senat.fr/>

Cour des comptes – Évaluation des politiques publiques

Source utile pour les analyses de l'efficacité de l'action publique, de la qualité de la dépense, du contrôle, de la performance et des recommandations de transformation.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications>

France Stratégie – Évaluation des politiques publiques

Source utile pour les méthodes d'évaluation, les indicateurs, les analyses

socio-économiques et les travaux sur l'impact des politiques publiques.

<https://www.strategie-plan.gouv.fr/>

Secrétariat général à la planification écologique – Indicateurs et trajectoires de planification

Source utile pour les liens entre action publique, objectifs environnementaux, soutenabilité, indicateurs de suivi et cohérence des politiques publiques.

<https://www.gouvernement.fr/france-nation-verte>

9. Droit européen et international : État de droit, droits fondamentaux et standards démocratiques

Convention européenne des droits de l'homme

Source fondamentale pour les libertés publiques, le droit au recours effectif, le procès équitable, la liberté d'expression, la vie privée, la non-discrimination et la proportionnalité des restrictions.

<https://www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights>

Cour européenne des droits de l'homme – Jurisprudence et fiches thématiques

Source utile pour les standards européens relatifs aux droits fondamentaux, au contrôle juridictionnel, à la proportionnalité, à la liberté d'expression, au droit à un recours effectif et aux situations d'urgence.

<https://www.echr.coe.int/fr/case-law>

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Source utile pour articuler droit constitutionnel français, droits fondamentaux européens, dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté et justice.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Commission européenne – Rapport annuel sur l'État de droit

Source utile pour comparer les dimensions de l'État de droit au niveau européen : système judiciaire, cadre anticorruption, pluralisme des médias, équilibre des pouvoirs et institutions démocratiques.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_fr

Commission de Venise – Liste actualisée des critères de l'État de droit

Source internationale de référence pour l'État de droit : légalité, sécurité juridique, prévention de l'abus de pouvoir, égalité devant la loi, accès à la justice, droits fondamentaux.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-f)

Conseil de l'Europe – Démocratie, État de droit et droits humains

Source générale pour les standards démocratiques européens, la séparation des pouvoirs,

les libertés publiques, l'indépendance de la justice et les institutions démocratiques.
<https://www.coe.int/fr/web/portal>

10. Données publiques, indicateurs et transparence

data.gouv.fr — Plateforme ouverte des données publiques françaises

Source utile pour les données ouvertes mobilisables dans la construction d'indicateurs d'effectivité constitutionnelle, notamment services publics, territoires, justice, accès aux droits, finances publiques et politiques publiques.

<https://www.data.gouv.fr/>

data.economie.gouv.fr — Portail des données ouvertes des ministères économiques et financiers

Source utile pour relier effectivité constitutionnelle, finances publiques, performance de la dépense, programmes budgétaires et indicateurs de performance.

<https://data.economie.gouv.fr/pages/accueil/>

data.economie.gouv.fr — PLF 2025, Performance de la dépense

Source utile pour croiser les objectifs, indicateurs et sous-indicateurs des projets annuels de performance avec une lecture en effectivité constitutionnelle ou en valeur publique nette.

<https://data.economie.gouv.fr/explore/assets/plf-2025-performance/view/>

Etalab — Politique d'ouverture des données publiques

Source utile pour les principes de transparence, d'ouverture, de réutilisation et de publication des données publiques.

<https://www.etalab.gouv.fr/>

CNIL — Données personnelles, algorithmes et services publics

Source utile pour les enjeux de protection des données, de transparence algorithmique, d'accès aux droits, de décision administrative automatisée et de libertés publiques.

<https://www.cnil.fr/>

11. Sources parlementaires et institutionnelles à mobiliser dans une version approfondie

Assemblée nationale — Rapports d'information et commissions d'enquête

Source à mobiliser pour les travaux sur les institutions, les libertés publiques, les crises, les politiques publiques, l'accès aux droits, la qualité de la loi et le contrôle parlementaire.

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/rapports>

Sénat – Rapports d’information

Source à mobiliser pour les travaux sur les institutions, la qualité du droit, les collectivités, la décentralisation, l’état d’urgence, la crise sanitaire, les libertés publiques et le fonctionnement démocratique.

<https://www.senat.fr/rapsen.html>

Vie publique – Rapports publics

Source complémentaire pour retrouver des rapports institutionnels, rapports parlementaires, rapports d’inspection, rapports du Conseil d’État, de la Cour des comptes, des autorités indépendantes et du Défenseur des droits.

<https://www.vie-publique.fr/rapports>

La Documentation française – Rapports publics et ressources institutionnelles

Source utile pour les travaux de fond sur la réforme de l’État, la démocratie, les institutions, les services publics et l’évaluation des politiques publiques.

<https://www.vie-publique.fr/>

12. Sources à rechercher ou compléter dans une version approfondie

Pour une version plus aboutie du prérapport, plusieurs compléments pourraient être recherchés :

- rapports parlementaires sur l’usage de l’article 49, alinéa 3 ;
- rapports parlementaires sur la procédure accélérée ;
- bilans d’application des lois par le Sénat ;
- statistiques sur les délais de publication des décrets d’application ;
- décisions du Conseil constitutionnel relatives aux cavaliers législatifs, à la clarté de la loi et aux études d’impact ;
- rapports de la Cour des comptes sur l’accès aux services publics ;
- rapports du Défenseur des droits sur les réclamations liées aux services publics ;
- rapports de la CNIL sur les décisions administratives algorithmiques ;
- rapports du Conseil d’État sur l’état d’urgence, les crises et la qualité du droit ;
- données du CEVIPOF sur la confiance dans le Président, le Gouvernement, le Parlement et la démocratie ;
- données DITP sur la satisfaction des usagers et la qualité des services publics ;
- travaux comparatifs européens sur l’État de droit, la qualité démocratique et la confiance institutionnelle ;
- travaux universitaires de droit constitutionnel sur l’article 5, la présidentialisation, le parlementarisme rationalisé, la séparation des pouvoirs et les mutations de la Ve République.