

PROPOSITION 37 | KAIROS

Créer une Chambre des territoires et de la société civile

Synthèse pédagogique — réforme institutionnelle

En clair : une CTSC de 320 membres remplacerait le Sénat et le CESE. Elle évaluerait les politiques publiques, tandis que l'Assemblée nationale conserverait la décision politique et organiserait la simplification régulière des lois.

Territoires	Société civile	Citoyens tirés au sort	Experts
160	80	60	20

Pourquoi agir ?

- Une loi peut répondre à une urgence puis devenir inadaptée quelques années plus tard. Les règles s'accumulent parfois sans qu'un rendez-vous soit prévu pour vérifier leur utilité. Pour les citoyens, les entreprises et les communes, cette complexité rend les droits et les démarches plus difficiles à comprendre.
- La France compte 577 députés, 348 sénateurs et 175 membres au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Leurs missions sont différentes, mais la réforme KAIROS veut rendre plus lisible la chaîne qui va du vote d'une loi à l'examen de ses résultats.
- Un même texte n'a pas les mêmes conséquences dans une métropole, un village ou un territoire ultramarin. La voix des collectivités, des associations, des salariés et des entreprises aide à repérer des difficultés que les chiffres nationaux peuvent masquer.
- Les grandes décisions sur l'école, l'énergie ou le vieillissement produisent leurs effets pendant dix, vingt ou trente ans. Une seconde chambre tournée vers l'évaluation et la prospective pourrait éclairer les choix au-delà de l'actualité immédiate.
- L'enjeu n'est pas seulement de mieux fabriquer les lois, mais de mieux entretenir celles qui existent : supprimer les doublons, corriger les contradictions et réexaminer les dispositifs temporaires arrivés à échéance. Cette tâche doit rester une décision démocratique, non une opération automatique.
- KAIROS propose donc de remplacer le Sénat et le CESE par une chambre de 320 membres, tout en confiant à l'Assemblée nationale une responsabilité renforcée de simplification. L'objectif : des lois plus compréhensibles, suivies et corrigées lorsque les faits le justifient.

Ce que nous apprend l'Histoire

- Depuis la Révolution française, la question demeure : comment représenter à la fois les citoyens et les territoires ? La France a connu plusieurs formes de seconde chambre, parfois conservatrices, parfois conçues comme des lieux de réflexion et de modération de la loi.
- Sous la IIIe République, le Sénat installé en 1875 participe durablement au travail législatif. Cette expérience montre l'utilité d'une seconde lecture : un texte peut être corrigé avant son adoption définitive, plutôt que d'être voté dans la précipitation.
- En 1946, la IVe République crée un Conseil de la République aux pouvoirs initialement limités. La Constitution de 1958 rétablit un Sénat doté de véritables pouvoirs législatifs, aux côtés de l'Assemblée nationale. L'article 24 confie au Sénat la représentation des collectivités territoriales.
- La consultation économique et sociale possède sa propre histoire. Le Conseil économique et social, puis le CESE après la révision constitutionnelle de 2008, permettent aux organisations de contribuer au débat public, mais leurs avis ne valent pas vote de la loi.

- La réforme constitutionnelle de 2008 inscrit également explicitement l'évaluation des politiques publiques parmi les missions du Parlement. La loi organique de 2021 renouvelle le CESE et ramène son effectif à 175 membres, montrant que l'organisation de la consultation peut évoluer.
- Ces précédents enseignent deux choses : une seconde chambre doit avoir de vrais pouvoirs pour être utile ; elle doit aussi disposer d'une légitimité claire. KAIROS propose de réunir représentation territoriale, société civile et évaluation dans une institution unique, sans supprimer la primauté démocratique des députés.

Ce qui existe aujourd'hui

- L'Assemblée nationale compte 577 députés élus directement. Elle vote les lois, examine le budget et peut renverser le Gouvernement. Le Sénat, avec 348 membres élus indirectement, représente les collectivités territoriales et participe à la fabrication de la loi.
- Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) réunit 175 membres. Il formule des avis et fait participer la société civile, mais ne vote pas les lois. KAIROS souhaite réunir représentation territoriale, participation sociale et expertise dans une seconde chambre parlementaire.
- Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'article 24 prévoit que le Parlement évalue les politiques publiques. Pourtant, une évaluation défavorable n'entraîne pas nécessairement un débat sur le maintien ou la correction de la loi concernée.
- L'Assemblée nationale peut déjà abroger ou modifier des lois. Ce qui manque dans la proposition KAIROS, c'est une mission permanente et organisée : revue régulière des dispositions anciennes, tableau de bord des textes d'application manquants et examen annuel d'une loi de simplification.
- La réforme distinguerait deux fonctions sans les rendre exclusives : la CTSC piloterait des évaluations approfondies, tandis que les commissions de l'Assemblée continueraient de contrôler le Gouvernement et le budget. L'Assemblée conserverait le dernier mot législatif dans la plupart des cas.
- La Constitution devrait être modifiée, notamment ses articles 24, 39 à 45 et 69 à 71. Selon l'article 89, l'Assemblée et le Sénat doivent d'abord adopter un texte identique : cette condition demeure le principal obstacle juridique et politique à la transformation proposée.

Ce que nous proposons

- Remplacer le Sénat et le CESE par une Chambre des territoires et de la société civile (CTSC) de 320 membres : 160 représentants territoriaux, 80 issus de la société civile organisée, 60 citoyens tirés au sort et 20 personnalités qualifiées. Les règles de sélection garantiraient pluralisme, transparence et indépendance.
- Conserver deux chambres aux rôles complémentaires. L'Assemblée nationale représenterait la population, déciderait en dernier ressort sur la plupart des lois, garderait la primauté budgétaire et serait seule à pouvoir mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.
- Faire de la CTSC la chambre de référence pour l'évaluation des résultats et la prospective. Deux ou trois ans après une grande réforme, elle pourrait publier un bilan, alerter sur des coûts imprévus et proposer un réexamen, sans pouvoir abroger elle-même la loi.
- Confier explicitement à l'Assemblée nationale l'entretien des lois existantes : examiner chaque année un texte de simplification et de consolidation, supprimer les règles obsolètes, suivre les décrets manquants et publier un tableau de bord des dispositions créées, modifiées et abrogées.
- Organiser une boucle démocratique : l'Assemblée vote, le Gouvernement applique, la CTSC évalue, puis les députés débattent du maintien, de la correction ou de l'abrogation. Une résolution de réexamen de la CTSC déclencherait une réponse gouvernementale et un débat parlementaire dans un délai fixé par la loi organique.
- Pour éviter les doublons, les députés pourraient saisir la CTSC d'une demande d'évaluation. Des garanties protégeraient le contrôle des deux chambres, les citoyens tirés au sort et les collectivités, sans veto territorial absolu.

Calendrier de mise en œuvre

- Année n, mois 1 à 3 : réunir députés, sénateurs, collectivités et représentants sociaux. Préparer l'étude d'impact constitutionnelle et financière, mais aussi le partage des tâches entre l'Assemblée nationale et la future CTSC : évaluation, simplification et contrôle budgétaire.
- Année n, mois 4 à 9 : déposer et examiner le projet de révision. Il définirait la nouvelle chambre et la mission d'actualisation des lois confiée aux députés. L'article 89 exige un vote identique des deux assemblées : sans accord du Sénat, le calendrier ne peut avancer.
- Année n, mois 10 à 12 : soumettre le texte à l'approbation définitive, par référendum ou, pour un projet gouvernemental, par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les échéances restent indicatives.
- Année n+1 : voter les lois organiques et ordinaires, préparer les 320 sièges et les transferts de personnel. Définir la procédure des résolutions de réexamen, le tableau de bord du droit existant et un rendez-vous annuel de simplification à l'Assemblée.
- Année n+2 : désigner les membres et installer la CTSC. Le Sénat et le CESE resteraient en fonctions jusqu'à sa première séance. Lancer le premier programme d'évaluation et le premier inventaire parlementaire des dispositions obsolètes ou contradictoires.
- Année n+3 : publier un premier bilan indépendant : qualité des évaluations, délais de réponse du Gouvernement, lois réexaminées, simplifications adoptées et coûts réels. Prévoir ensuite un contrôle périodique, notamment tous les cinq ans, pour ajuster le dispositif.

Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- Aucun coût net fiable n'est chiffré dans les deux notes KAIROS. Il serait donc trompeur d'annoncer dès aujourd'hui une économie. Le calcul doit comparer trois postes distincts : dépenses actuelles du Sénat et du CESE, coût annuel de la CTSC et dépenses ponctuelles de transition.
- La CTSC financerait 320 membres, leurs équipes, les commissions, les déplacements, les citoyens tirés au sort et un office permanent d'évaluation réunissant juristes, statisticiens et spécialistes. Le coût de cet office doit être estimé séparément, puis intégré au total.
- Le nouveau volet concernant l'Assemblée nationale a également un coût possible : suivi des textes d'application, tableau de bord public, examens annuels de simplification et débats déclenchés par les évaluations. Les moyens existants peuvent être mobilisés, mais leur disponibilité doit être vérifiée.
- La transition suppose des dépenses temporaires : organisation des désignations, systèmes informatiques, archives, locaux, formation et mobilité des agents. Aucun départ automatique des personnels du Sénat ou du CESE n'est prévu ; les engagements sociaux doivent être comptés.
- Le financement reposerait d'abord sur les crédits réaffectés des institutions remplacées, après les décisions budgétaires nécessaires. Tout besoin complémentaire, y compris pour la mission de simplification de l'Assemblée, devrait être inscrit et voté explicitement ; aucune recette nouvelle n'est identifiée dans la note.
- Avant l'adoption, une étude indépendante publierait les budgets de référence, les coûts cibles par mission et la trajectoire de transition sur trois ans. Après l'installation, un rapport annuel comparerait dépenses prévues et réalisées, économies vérifiées, évaluations produites et lois effectivement simplifiées.

Sources : note KAIROS « Chambre des territoires et de la société civile » (octobre 2026) ; Constitution du 4 octobre 1958, notamment articles 24 et 89. Les chiffres d'effectifs actuels et repères historiques sont des données de contexte ; aucun rendement budgétaire net n'est chiffré dans la note.