



DIRECTION DE LA SÉANCE

LA SÉANCE PLÉNIÈRE ET L'ACTIVITÉ DU SÉNAT

(1^{er} octobre 2019 - 30 septembre 2020)



RAPPORT

présenté à M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

par

Marion JOLIVET
Directrice de la Séance

TOME I
PRÉSENTATION GÉNÉRALE



Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat

Paris, le 15 janvier 2021

DIRECTION
DE LA
SÉANCE

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport sur l'activité du Sénat en séance plénière au cours de l'année parlementaire 2019-2020.

Pour la quatrième année consécutive, ce rapport se décline en trois volets.

Le présent volume établit le bilan général de l'activité du Sénat en séance plénière en 2019-2020, année parlementaire marquée par la crise sanitaire de la covid-19.

Le second volume rassemble, sous forme de tableaux analytiques et de listes détaillées, les statistiques établies tout au long de l'année par les trois divisions de la direction de la Séance, ainsi que de nombreuses statistiques pluriannuelles.

Ces deux volumes sont mis en ligne sur le site du Sénat, afin d'assurer une meilleure diffusion et de contribuer à valoriser les travaux de la Haute assemblée.

Enfin, l'ensemble des analyses juridiques produites par la direction de la Séance sont rassemblées dans un troisième volume.

Ce rapport est naturellement le produit d'un travail collectif auquel ont participé tous les séanciers. Qu'ils en soient ici remerciés.

* *
*

LA DIRECTRICE

L'année parlementaire **2019-2020**, troisième année du triennat 2017-2020, a été marquée par l'épidémie de covid-19 et le premier confinement, qui a bouleversé l'ordre du jour et l'activité parlementaire entre mars et mai 2020. Le Sénat a cependant continué à exercer ses missions constitutionnelles, en adaptant ses méthodes de travail, notamment en séance publique.

➤ Le Sénat a siégé **110 jours**, soit 15 jours de moins que l'année précédente, et près de **700 heures**, soit une nette diminution (- 16,5 %).

La **session ordinaire** a été, hors années d'élections présidentielle et législatives, la session la moins chargée depuis 2000-2001 en nombre de jours (99) et depuis 1997-1998 en nombre d'heures (627 heures). Le Sénat n'a siégé en **session extraordinaire** qu'en juillet, en raison du renouvellement sénatorial de septembre 2020, durant seulement 11 jours (soit - 27 % par rapport aux sessions extraordinaires de 2018-2019) et près de 73 heures (- 30 %).

Les **travaux nocturnes** en session ordinaire ont diminué sensiblement (- 11,1 %) mais ont atteint près de 22 % du temps de séance publique.

➤ Au cours des **35** semaines de séance de la session ordinaire, le Sénat a consacré **20** semaines à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, dont **4** semaines aux textes financiers de l'automne, **8,5** semaines au contrôle et **6,5** semaines à l'initiative sénatoriale. S'y sont ajoutées les **4** semaines des sessions extraordinaires de juillet et de septembre.

Ce partage a permis au Sénat de consacrer environ **30 %** des heures de séance à des sujets qu'il avait inscrits à l'ordre du jour, dans le respect du double pluralisme institutionnel et politique : **7,7 %** des heures de séance pour des sujets inscrits par les instances sénatoriales et **22,2 %** par les groupes politiques. Les groupes d'opposition et minoritaires ont notamment pleinement utilisé les **63 heures** dévolues à leurs « espaces réservés ».

➤ Sur les quelque **700 heures** de séance publique de l'année, le Sénat a consacré près de **297 heures**, soit **42 %**, à ses **travaux législatifs**, hors examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. En raison des trois projets de loi de finances rectificative examinés du fait de la crise sanitaire, le Sénat a consacré près de **200 heures** de séance aux **lois de finances**, soit 28 %, une proportion sensiblement supérieure aux années précédentes (17 % l'année dernière).

➤ **729** documents législatifs, dont **166** propositions de loi déposées par les sénateurs (+ 2 %), ont été enregistrés par la direction de la Séance. La proportion de projets de loi déposés en premier lieu au Sénat a, par ailleurs, progressé, passant de 44 % en 2018-2019 à 47 % en 2019-2020 avec des textes importants comme le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique et les projets de loi organique et ordinaire d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Le Sénat a examiné **78** textes (hors conventions internationales), soit **27** projets de loi et **51** propositions de loi, dont **35** d'origine sénatoriale contre 86 textes en 2018-2019, soit 28 projets de loi et 58 propositions de loi, dont 40 d'origine sénatoriale. Un nombre semblable de projets de loi a donc été examiné par le Sénat, malgré la diminution du nombre d'heures de séance. **7** textes (contre 14 l'année dernière) ont été examinés selon la procédure de **législation en commission**.

➤ Les sénateurs ont déposé **2 152** amendements en commission, soit une diminution sensible (- 57 %), pour un taux d'adoption de **47,2 %** (contre 43,3 % en 2018-2019). Ils en ont déposé **8 246** en séance publique, soit une diminution plus réduite (- 19 %), pour un taux d'adoption de **20,7 %** (contre 23,6 % en 2018-2019). La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables a atteint pour la deuxième année consécutive un niveau record, avec **14,8 %** (contre 13,1 % l'année dernière), dont principalement 7,4 % au titre de l'article 40 de la Constitution, 2,5 % au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), 1,7 % comme « cavaliers », au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution, et 1,6 % comme « cavaliers sociaux », au titre de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

13 textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 80 amendements en séance publique. 2 de ces textes ont donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements : le projet de loi de finances pour 2020 (2 463 amendements déposés, nouveau record pour le projet de loi de finances) et le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 (1 085 amendements déposés).

Le rythme d'examen des amendements de séance, le « *braquet* » (nombre d'amendements examinés par heure) a augmenté nettement pour la troisième année consécutive, pour atteindre le niveau record de **19,7** (contre 17,8 l'année dernière).

45 % des amendements du Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale (contre 55 % en 2018-2019), cette proportion atteignant 50 % hors textes financiers (contre 67 %).

➤ Le Sénat a eu recours cette année - première année de mise en œuvre du scrutin électronique - à **146** scrutins publics, un nombre en diminution de 19 % par rapport à l'année dernière et inférieur à la moyenne des quinze dernières années (228). 4 scrutins publics solennels ont été organisés sur décision de la Conférence des Présidents.

➤ **42** textes ont été définitivement adoptés cette année par le Parlement, hors conventions internationales (contre 50 en 2018-2019).

Le dialogue bicaméral a permis que près **81 %** d'entre eux - **34** - soient votés dans les mêmes termes par les deux assemblées : **38,1 %** par le jeu de la navette parlementaire et **42,9 %** après un accord en commission mixte paritaire.

Pour autant, le Sénat s'est aussi opposé à certains projets de loi du Gouvernement, ce qui a conduit celui-ci à donner à **8** reprises le « *dernier mot* » à l'Assemblée nationale.

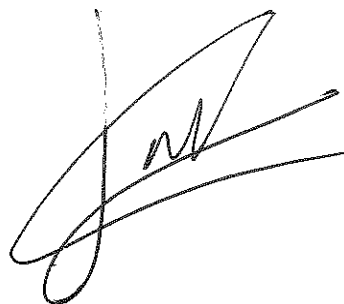
➤ Tous les projets de loi, hors textes financiers, définitivement adoptés cette année l'ont été après engagement de la procédure accélérée (18). Sur les 18 propositions de loi adoptées définitivement, 10 l'ont été sans engagement de la procédure accélérée, soit 55,5 %. Le délai moyen d'adoption des projets de loi s'est fortement réduit, de 168 à 94 jours, soit un peu plus de trois mois.

➤ Le Sénat a été à l'origine de 4 propositions de loi devenues des lois de la République (contre 12 l'année dernière), portant sur le droit électoral, la lisibilité du droit et l'accès à la prestation de compensation du handicap.

➤ Le Sénat a exercé son activité de **contrôle** de l'activité du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques en séance - près de **176 heures** de séance publique (soit environ 25 % des heures de séance) - à travers les séances de questions, l'examen de 10 propositions de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, mais aussi 53 débats organisés au cours de l'année parlementaire, dont 44 d'initiative sénatoriale. Cette année a été marquée par la réforme des séances de questions d'actualité au Gouvernement qui ont désormais lieu chaque semaine le mercredi après-midi.

➤ Enfin, le Sénat a lancé, à titre expérimental, une plateforme en ligne de dépôt et de soutien des pétitions, ouverte au public le 23 janvier 2020. À la date du 30 septembre 2020, 144 pétitions avaient été déposées, par près d'une centaine d'auteurs différents, et 87 publiées.

Tels sont les principaux éléments du travail de synthèse réalisé par la direction de la Séance pour l'année 2019-2020.



Marion JOLIVET

SOMMAIRE

Pages

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020 (1^{ER} OCTOBRE 2019 - 30 SEPTEMBRE 2020)	13
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2019-2020	15
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2019-2020	17
CHAPITRE PREMIER - UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19	19
I. UNE SESSION ORDINAIRE MOINS DENSE QUE L'ANNÉE DERNIÈRE, TANT EN NOMBRE DE JOURS QU'EN NOMBRE D'HEURES DE SÉANCE	22
A. LE NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE DIMINUE TRÈS SENSIBLEMENT SOUS L'EFFET DE LA CRISE SANITAIRE	22
B. LE PRINCIPE DE LA SEMAINE DE TROIS JOURS RESTE RELATIVEMENT BIEN RESPECTÉ ET LES TRAVAUX NOCTURNES ONT SENSIBLEMENT AUGMENTÉ ..	28
II. LA SESSION EXTRAORDINAIRE DE JUILLET, NOUVELLE ILLUSTRATION DE LA SESSION PARLEMENTAIRE « PERMANENTE »	32
III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL	33
A. UNE DIMINUTION DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS	33
B. UN RECOURS TOUJOURS FRÉQUENT À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET DES DÉLAIS D'ADOPTION EN DIMINUTION	44
C. PLUS DE QUATRE TEXTES SUR CINQ ONT ÉTÉ ADOPTÉS DANS LES MÊMES TERMES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES	49
IV. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT À LA « FABRIQUE DE LA LOI »	54
A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES EN DIMINUTION	54
B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE	56
C. L'INFLATION LÉGISLATIVE EN COURS DE NAVETTE DEMEURE SOUTENUE ..	66
D. 4 PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES PARMIS LES 18 PROPOSITIONS DE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES	69

CHAPITRE II - LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR.....	71
I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT	71
A. L'ÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER DE LA SESSION.....	71
B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE	72
C. LES DEMANDES DE CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE OU D'UNE MISSION D'INFORMATION FORMULÉES PAR LES GROUPES EN APPLICATION DE LEUR « DROIT DE TIRAGE »	77
D. LA DÉCISION DE PROPOSER AU SÉNAT LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS	77
II. UN PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ÉQUILIBRÉ ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT ET ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES SÉNATORIALES.....	78
A. UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT	78
B. DES ÉCHANGES DE BONS PROCÉDÉS ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT	81
III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ.....	87
A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2019-2020	87
B. LA TENUE D'ESPACES RESERVÉS LE JEUDI MATIN EN RAISON DU NOUVEL HORAIRE DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT LE MERCREDI À 15 HEURES	87
C. L'IMPACT DU CONFINEMENT LIÉ À LA CRISE SANITAIRE SUR LA TENUE DES ESPACES RÉSERVÉS	88
D. LES INSCRIPTIONS À L'ORDRE DU JOUR PAR LE GROUPE MAJORITAIRE.....	90
E. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES TRÈS UTILISÉES AVEC LE MAINTIEN DE LA PRÉFÉRENCE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE	90
CHAPITRE III - LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2020 : UN EXAMEN TRONQUÉ EN PREMIÈRE LECTURE ET UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE	97
I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	97
A. UN CALENDRIER D'EXAMEN PERTURBÉ PAR LE REJET DU TEXTE EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT ET PAR LA DÉCISION D'Y PROCÉDER À UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE.....	97

B. UN TEXTE PLUS FOURNI QUE LES PRÉCÉDENTS À LA SORTIE DU CONSEIL DES MINISTRES AINSI QU'À L'ISSUE DE LA NAVETTE	100
II. UN EXAMEN TENDU ET INTERROMPU PRÉMATURÉMENT EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT	101
A. UNE DISCUSSION GÉNÉRALE SENSIBLEMENT PLUS COURTE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	101
B. L'ADOPTION INÉDITE D'UNE MOTION DE RENVOI EN COMMISSION APRÈS LE REJET DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ	103
C. UNE DISCUSSION DES ARTICLES INTERROMPUE À L'ISSUE DU VOTE SUR LA TROISIÈME PARTIE	104
III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE : UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE AU SÉNAT	108
A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ET LA NOUVELLE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	108
B. UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE AU SÉNAT	108
IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	111
A. CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION	111
B. ABSENCE D'ATTEINTE À L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE D'ACCESSIBILITÉ ET D'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI (ARTICLES 4, 5, 6 ET 16 DE LA DÉCLARATION DE 1789)	113
C. CENSURE DE SEPT CAVALIERS SOCIAUX (ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLE L.O. 111-3 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE)	113
CHAPITRE IV - LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 : UN NOUVEAU RECORD DU NOMBRE D'AMENDEMENTS QUI A PESÉ SUR LES CONDITIONS D'EXAMEN	117
I. L'ARTICULATION AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.....	117
II. LA RECONDUCTION DES PRINCIPES DE DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE	119
A. LA RECONDUCTION DES RÈGLES DE DISCUSSION ET UNE INNOVATION DU CALENDRIER.....	119
B. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE.....	120
III. UNE PREMIÈRE LECTURE D'UNE GRANDE DENSITÉ	121
A. LES FACTEURS D'UN EXAMEN TOUJOURS PLUS DENSE.....	122

B. UNE DISCUSSION DE PREMIÈRE PARTIE QUI ATTEINT SES LIMITES	123
C. UN EXAMEN DE SECONDE PARTIE LUI AUSSI PARTICULIÈREMENT DENSE ..	131
D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES	138
IV. LA SUITE SANS SURPRISE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE	139
A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	139
B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES.....	140
C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	140
CHAPITRE V - LE CONTRÔLE EN SÉANCE.....	141
I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE.....	141
A. LES DÉBATS « PROVOQUÉS » PAR LE GOUVERNEMENT	141
B. LES DÉBATS POST-CONSEIL EUROPÉEN.....	145
C. LA GRANDE DIVERSITÉ DES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	146
II. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES	156
A. UN RYTHME STABLE DE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	156
B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES	159
III. HUIT PROPOSITIONS DE RÉOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES.....	160
IV. LE QUESTIONNEMENT	163
A. SIMPLIFICATION ET PERMANENCE DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT	163
B. DES QUESTIONS ORALES EN MOINS GRAND NOMBRE	168
C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UN OUTIL PRIVILÉGIÉ PAR LES SÉNATEURS.....	174
CHAPITRE VI - 2019-2020 : UNE ANNÉE INTERMÉDIAIRE POUR LES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES.....	185
I. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	185
II. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	188
III. LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	190

CHAPITRE VII - LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE.....	193
I. LES SCRUTINS PUBLICS	193
A. L'ÉVOLUTION ANNUELLE : UNE BAISSSE DE 19 % DU NOMBRE DE SCRUTINS.....	193
B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS	194
II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE	198
CHAPITRE VIII - LE DÉPÔT ET LA PUBLICATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES	199
I. LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT.....	199
A. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DES DÉPÔTS.....	199
B. L'ANALYSE DES DÉPÔTS PAR THÉMATIQUE	214
II. DE LA PUBLICATION À L'IMPRESSION : LA POURSUITE DE LA DÉMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.....	215
A. UN VOLUME GLOBAL DE PAGES PUBLIÉES EN DIMINUTION	215
B. LA DÉMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.....	219
III. UNE AUGMENTATION NOTABLE DU NOMBRE DE RAPPORTS AU PARLEMENT	223
CHAPITRE IX - LES PÉTITIONS.....	225
I. UN INTÉRÊT INDÉNIABLE DE LA PART DES CITOYENS POUR LES PÉTITIONS EN LIGNE MAIS UN NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES BIEN EN-DEÇA DES SEUILS.....	225
II. ANALYSE QUALITATIVE DES PÉTITIONS DÉPOSÉES SUR LA PLATEFORME	226
A. PREMIERS CONSTATS DE L'UTILISATION DE LA PLATEFORME.....	226
B. DES PÉTITIONS SE DÉMARQUANT PAR LE NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES ET LA QUALITÉ DE LEUR RÉDACTION	226
C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES	227
D. UNE RÉPARTITION MENSUELLES DES PÉTITIONS DÉPOSÉES QUI SEMBLE SE STABILISER	227
III. ANALYSE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ DES PÉTITIONS	228
A. UN DOUBLE CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ	228
B. ANALYSE DES MOTIFS D'IRRECEVABILITÉ.....	229
IV. LA QUESTION DE LA PÉRENNISATION DU DISPOSITIF DE PÉTITIONS EN LIGNE.....	230

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020
(1^{ER} OCTOBRE 2019 - 30 SEPTEMBRE 2020)

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Semaines de séance publique	39	38	39
- Semaines gouvernementales	15	19	20
dont PLFSS et PLF	4	4	4
- Semaines sénatoriales	14	14	15
dont semaines de contrôle	6,5	7,5	8,5
- Sessions extraordinaires	6	5	4
Jours de séance publique	125	125	110
Heures de séance publique	825 h 12	837 h 50	699 h 31
dont travaux législatifs	501 h 46	499 h 05	296 h 54
dont travaux de contrôle	152 h 09	153 h 39	176 h 22
dont lois de finances	126 h 17	139 h 12	197 h 55
dont lois de financement de la sécurité sociale	38 h 33	40 h 30	26 h 30
dont travaux divers	6 h 25	5 h 22	1 h 48
Durée moyenne du jour de séance	6 h 36	6 h 42	6 h 21
Heures de séances de soir/nuit	170 h 13 21 %	176 h 34 21 %	149 h 02 21 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	21 sur 61 34,4 %	24 sur 62 38,7 %	41 sur 88 47 %
Propositions de loi déposées au Sénat	157	163	166
Amendements déposés			
- En commission	4 115	5 059	2 152
- En séance	8 557	10 175	8 246
Amendements adoptés			
- En commission	2 121	2 189	1 016
- En séance	1 816	2 404	1 703
Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale	53 %	55 %	45 %
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	74	86	78
dont propositions de loi	42	58	51
(dont Sénat)	28	40	35
Procédures accélérées	34	45	49

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	41	50	42
dont propositions de loi	12	25	18
(dont Sénat)	2	12	4
Conventions internationales	28	22	14
Total des textes adoptés	69	72	56
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	11	21	16
Adoptions texte CMP	18	17	18
Dernier mot à l'Assemblée nationale	12	12	8
Réunions CMP	35	28	23
Accords	19	18	16
Délai moyen d'adoption des textes¹ (en jours)	177	240	235

Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	3	4	6
Débats relatifs au Conseil européen	3	4	3
Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger	-	-	-
Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger	1	-	-
Débats d'initiative sénatoriale	33	34	44

Questions d'actualité au Gouvernement (nombre de séances)	35	37	38
Questions orales discutées	309	391	309
Questions écrites	5 580	5 405	5 571

Scrutins publics	231	181	146
Rappels au règlement	58	68	60

¹ Hors PLF, PLFR, PJJ de Règlement, PLFSS, PJJC et conventions.

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSION ORDINAIRE 2019-2020

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Semaines de séance publique	33	33	35
- Semaines gouvernementales	19	19	20
dont PLFSS et PLF	4	4	4
- Semaines sénatoriales	14	14	15
dont semaines de contrôle	6,5	7,5	8,5
Jours de séance publique	105	110	99
Heures de séance publique	659 h 34	734 h 23	626 h 52
dont travaux législatifs	349 h 04	410 h 33	276 h 45
dont travaux de contrôle	139 h 13	142 h 16	163 h 15
dont lois de finances	126 h 17	135 h 45	158 h 32
dont lois de financement de la Sécurité sociale	38 h 33	40 h 30	26 h 30
dont travaux d'ordre interne	6 h 25	5 h 16	1 h 48
Durée moyenne du jour de séance	6 h 16	6 h 40	6 h 19
Heures de séances de soir/nuit	127 h 19 19 %	153 h 44 21 %	136 h 44 22 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	21 sur 55 38,2 %	17 sur 40 42,5 %	30 sur 69 43,5 %
Propositions de loi déposées au Sénat	128	136	130
Amendements déposés			
- En commission	3 030	4 241	2 130
- En séance	6 316	8 814	7 094
Amendements adoptés			
- En commission	1 646	1 873	999
- En séance	1 355	2 009	1 466
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	64	74	71
dont propositions de loi	37	53	49
dont Sénat	27	39	35
Procédures accélérées	34	36	39
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	29	29	31
dont propositions de loi	7	15	13
dont Sénat	1	6	4
Conventions internationales	23	18	14
Total des textes adoptés	52	47	45

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	7	15	14
Adoptions texte CMP	14	5	13
Dernier mot à l'Assemblée nationale	8	9	4
Réunions CMP	25	19	15
(Accords)	14	11	11

Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	2	3	4
Débats relatifs au Conseil européen	3	4	3
Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger	-	-	-
Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger	1	-	-
Débats d'initiative sénatoriale	33	34	44

Questions d'actualité au Gouvernement (nombre de séances)	30	32	34
Questions orales discutées	233	320	281
Questions écrites	4 530	4 205	4 581

Scrutins publics	178	158	126
Rappels au règlement	30	57	57

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2019-2020

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Semaines de séance publique	6	5	4
Jours de séance publique	20	15	11
Heures de séance publique	165 h 37	103 h 27	72 h 39
dont travaux législatifs	152 h 41	88 h 32	20 h 09
dont travaux de contrôle	12 h 56	11 h 23	13 h 07
dont lois de finances	-	3 h 26	39 h 23
dont lois de financement de la sécurité sociale	-	-	-
dont travaux d'ordre interne	-	0 h 05	-
Durée moyenne du jour de séance	8 h 23	6 h 53	6 h 36
Heures de séances de soir/nuit	42 h 54 25,6 %	22 h 49 32 %	13 h 42 19 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	0 sur 6 0 %	7 sur 22 32 %	11 sur 19 58 %
Propositions de loi déposées au Sénat	29	27	36
Amendements déposés			
- En commission	1 085	818	22
- En séance	2 241	1361	1 152
Amendements adoptés			
- En commission	475	316	17
- En séance	461	395	237
Procédures accélérées	-	9	10
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	12	21	11
dont propositions de loi	5	10	5
dont Sénat	1	6	-
Conventions internationales	5	4	-
Total des textes adoptés	17	25	11

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	4	6	2
Adoption texte CMP	4	12	5
Dernier mot à l'Assemblée nationale	4	3	4
Réunions CMP	10	9	8
(Accords)	5	7	5
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	1	1	2
Débats relatifs au Conseil européen	-	-	-
Autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger	-	-	-
Débats d'information sur la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger	-	-	-
Débats d'initiative sénatoriale	-	-	-

Questions d'actualité au Gouvernement (nombre de séances)	5	5	4
Questions orales discutées	76	71	28
Questions écrites	1 050	1 200	990

Scrutins publics	53	23	20
Rappels au règlement	28	11	3

CHAPITRE PREMIER UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19

L'année parlementaire **2019-2020**, troisième année du triennat 2017-2020, a été marquée par la crise sanitaire et le confinement qui ont bouleversé l'ordre du jour et l'activité parlementaire entre mars et mai 2020.

Globalement, le **nombre de jours et d'heures de séance a diminué par rapport à l'année 2018-2019**, avec 110 jours (soit un recul de 15 jours) et 699 h 31 heures de séance (- 16,5 %).

La **session ordinaire** a été **moins chargée** que la session 2018-2019, avec 99 jours (contre 110 en 2018-2019), soit le plus faible nombre de jours de séance, hors années marquées par les élections présidentielle et législative, depuis 2000-2001, et 626 h 52 (- 14,6 %), soit le niveau le plus faible, hors années marquées par les élections présidentielle et législative, depuis 1997-1998.

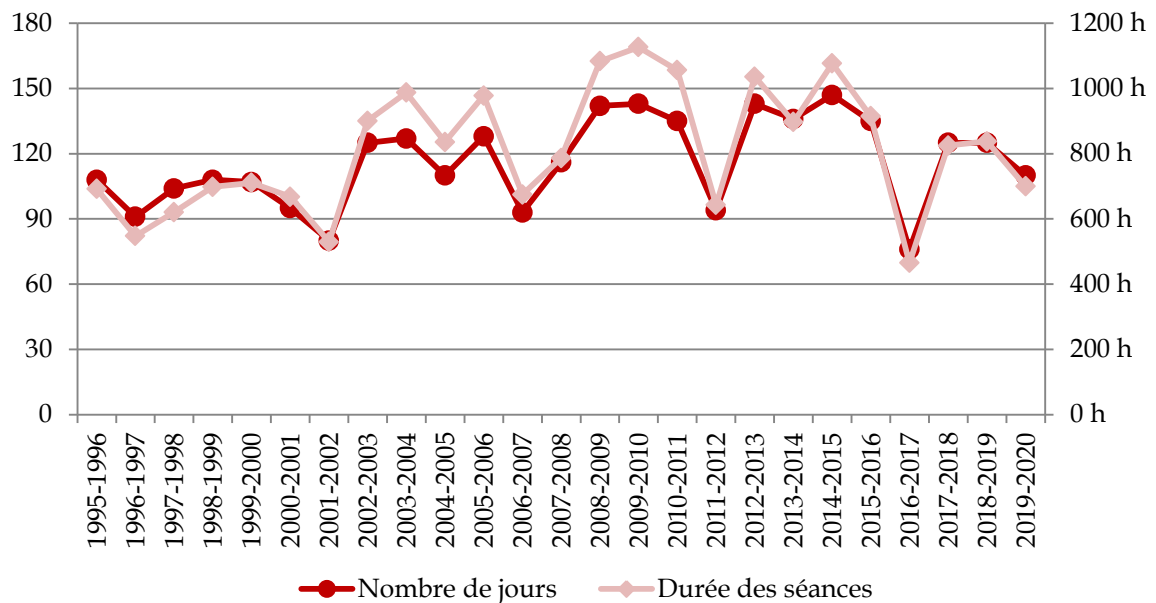
De la même façon, le Sénat a moins siégé en **session extraordinaire** que l'année dernière, avec 11 jours (- 27 % par rapport à 2018-2019) et 72 h 39 (- 30 %) de séance. En raison du renouvellement sénatorial de septembre 2020, le Sénat n'a siégé en session extraordinaire qu'en juillet.

Heures et jours de séance par année parlementaire

Années	SESSIONS				TOTAUX	
	Ordinaire		Extraordinaire et de droit			
	Jours de séance	Heures de séance	Jours de séance	Heures de séance	Jours de séance	Heures de séance
1995-1996	108	692 h 05	-	-	108	692 h 05
1996-1997	84	521 h 10	7	26 h 30	91	547 h 40
1997-1998	103	615 h 40	1	5 h 20	104	621 h 00
1998-1999	108	698 h 15	-	-	108	698 h 15
1999-2000	107	710 h 55	-	-	107	710 h 55
2000-2001	95	668 h 00	-	-	95	668 h 00
2001-2002	66	464 h 20	14	65 h 10	80	529 h 30
2002-2003	109	780 h 20	16	120 h 30	125	900 h 50
2003-2004	111	858 h 45	16	128 h 40	127	987 h 25
2004-2005	103	784 h 55	7	50 h 50	110	835 h 45
2005-2006	120	914 h 05	8	64 h 20	128	978 h 25
2006-2007	73	550 h 05	20	124 h 40	93	674 h 45

Années	SESSIONS				TOTAUX	
	Ordinaire		Extraordinaire et de droit			
	Jours de séance	Heures de séance	Jours de séance	Heures de séance	Jours de séance	Heures de séance
2007-2008	101	664 h 35	15	122 h 15	116	786 h 50
2008-2009	124	950 h 05	18	133 h 50	142	1 083 h 55
2009-2010	123	984 h 41	20	142 h 22	143	1 127 h 03
2010-2011	125	996 h 23	10	60 h 09	135	1 056 h 32
2011-2012	75	512 h 48	19	129 h 59	94	642 h 47
2012-2013	122	866 h 28	21	169 h 49	143	1 036 h 17
2013-2014	118	787 h 58	18	109 h 09	136	897 h 07
2014-2015	126	941 h 30	21	135 h 20	147	1 076 h 50
2015-2016	121	847 h 57	14	67 h 04	135	915 h 01
2016-2017	60	381 h 14	16	84 h 04	76	465 h 18
2017-2018	105	659 h 34	20	165 h 38	125	825 h 12
2018-2019	110	734 h 23	15	103 h 27	125	837 h 50
2019-2020	99	626 h 52	11	72 h 39	110	699 h 31

Nombre de jours de séance et durée des séances de l'année parlementaire 2019-2020



Sur les **699 h 31** de séance publique de l'année parlementaire 2019-2020, le Sénat a consacré **296 h 54**, soit **43 %**, à ses **travaux législatifs**, **197 h 55**, soit **28 %**, aux **lois de finances**, et **26 h 30**, soit **4 %**, au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Le vote de la loi demeure donc le cœur de l'activité de la Haute assemblée.

Au total, la Haute assemblée a **examiné 78 textes** (hors conventions internationales), soit un nombre en retrait par rapport à 2018-2019 (86 textes), **dont 35 propositions de loi d'origine sénatoriale** (contre 40).

L'année parlementaire a été marquée par l'examen de textes majeurs, notamment, outre les projets de loi de financement de la sécurité sociale et de finances, le projet de loi relatif à l'engagement dans le vie locale et à la proximité de l'action publique, le projet de loi relatif à la bioéthique, trois projets de loi de finances rectificative, les différents projets de loi portant sur l'épidémie de covid-19 et l'état d'urgence sanitaire, ainsi que les propositions de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille et à protéger les victimes de violences conjugales.

Conformément à sa tradition d'amélioration de la qualité de la loi, **le Sénat a fait valoir son expertise et imprimé sa marque sur l'ensemble des textes**, en particulier ceux déposés en premier lieu sur son Bureau. Cette année, le Sénat a été **saisi en premier de 47 % des projets de loi**, hors conventions internationales, **et de 50 % des conventions internationales**.

Il a été à l'origine de **4 propositions de loi devenues des lois de la République**, portant sur des sujets variés : la clarification de dispositions du droit électoral, l'amélioration de la lisibilité du droit et la prestation de compensation du handicap.

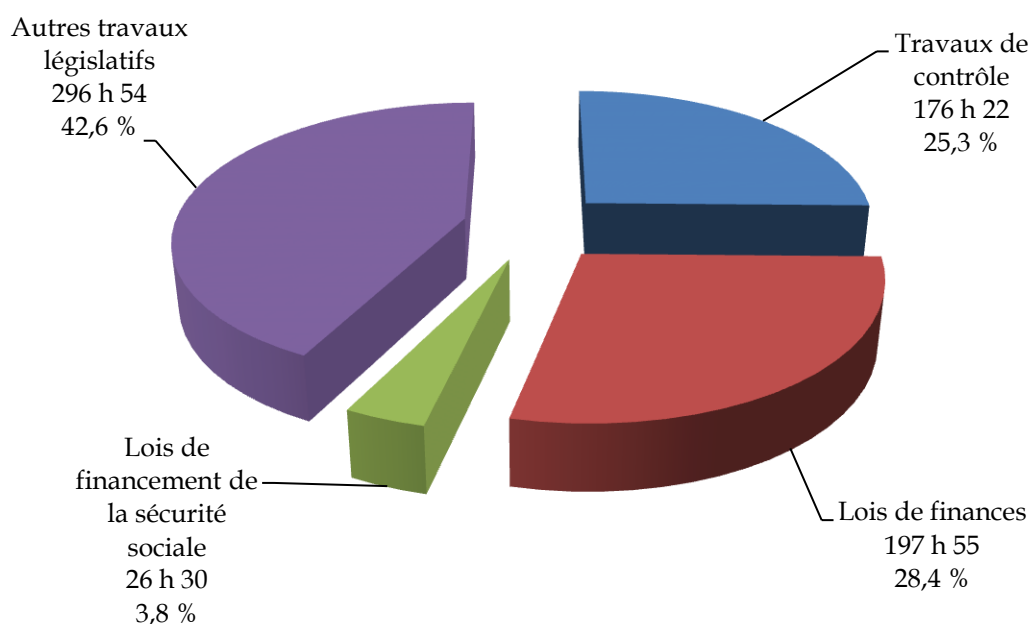
Si les majorités du Sénat et de l'Assemblée nationale ont été discordantes, seuls 8 textes ont été adoptés définitivement après que le Gouvernement a donné le « dernier mot » à l'Assemblée nationale. Ainsi, **34 des 42 lois définitivement adoptées par le Parlement** (hors conventions internationales), **soit 81 %**, **l'ont été par accord entre les deux assemblées**.

Sur les **2 152 amendements déposés en commission** au cours de l'année parlementaire, un nombre en diminution de près de 57 %, 1 016 ont été adoptés, soit un **taux d'adoption de 47,2 %**. Sur les **8 246 amendements déposés en séance publique**, un niveau en diminution de 19 %, le Sénat en a adopté 1 703, ce qui correspond à un **taux d'adoption de 20,7 %**.

Le **taux de reprise** des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale s'établit à **45 %** sur l'ensemble de l'année parlementaire. Hors textes financiers, il atteint cependant 50 %.

Enfin, le Sénat a, cette année encore, pleinement exercé son **activité de contrôle de l'activité du Gouvernement** en séance publique – 176 h 22 de séance publique, soit environ 25 % des heures, à travers les séances de questions, mais aussi avec **53 débats** organisés au cours de l'année parlementaire, dont 44 d'initiative sénatoriale.

Répartition des heures de séance par nature des travaux¹ Année parlementaire 2019-2020



I. UNE SESSION ORDINAIRE MOINS DENSE QUE L'ANNÉE DERNIÈRE, TANT EN NOMBRE DE JOURS QU'EN NOMBRE D'HEURES DE SÉANCE

A. LE NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE DIMINUE TRÈS SENSIBLEMENT SOUS L'EFFET DE LA CRISE SANITAIRE

1. Une session ordinaire exceptionnellement peu chargée en raison de la crise sanitaire

La session ordinaire 2019-2020 a été exceptionnellement peu chargée, en raison de la crise sanitaire qui a conduit à un très fort ralentissement de l'activité en séance publique pendant la période de confinement (17 mars - 11 mai 2020).

¹ Hors travaux d'ordre interne

Le **nombre de jours de séance** a ainsi **fortement diminué**, passant de 110 à 99 (soit une diminution de 10 %), tout **comme le nombre d'heures de séance**, passant de 734 h 23 à 626 h 52 (soit une diminution de 14,7 %).

Hors sessions marquées par la suspension des travaux en séance plénière liée aux élections présidentielle et législatives, le nombre de jours de séance est le plus faible depuis la session 2000-2001 et le nombre d'heures de séance depuis la session 1997-1998.

Au cours de cette session ordinaire 2019-2020, **le Sénat devait initialement siéger pendant 33 semaines**, en application de la répartition décidée par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 17 juillet 2019, soit un nombre de semaines de séance identique par rapport à l'année dernière et proche des sessions passées (33 en 2017-2018, 34 en 2015-2016 et 2014-2015), à l'exception de la session 2016-2017 (19 semaines).

À la suite du bouleversement de l'ordre du jour du fait de la crise sanitaire, un **nouveau calendrier** des semaines de séance fut établi par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 29 avril 2020.

Au total, le Sénat a siégé pendant **35 semaines** et a **suspendu ses travaux pendant 4 semaines** (contre 6 en 2018-2019 et 2017-2018, 20 en 2016-2017 et 6 en 2015-2016 et 2014-2015) :

- 2 semaines en fin d'année, du jeudi 19 décembre 2019 au lundi 6 janvier 2020 inclus ;
- 1 semaine en février, du vendredi 7 au lundi 17 février inclus ;
- 1 semaine avant le premier tour des élections municipales, du vendredi 6 mars au mercredi 18 mars inclus.

À noter que pendant la période de confinement, le Sénat a, pendant 6 semaines¹ de séance, siégé uniquement pour une séance de questions d'actualité au Gouvernement.

Les sessions ordinaires depuis 1995

Session ordinaire	Jours	Durée	Durée moyenne d'un jour de séance
1995-1996	108	692 h 05	6 h 24
1996-1997	84	521 h 10	6 h 12
1997-1998	103	615 h 40	5 h 58
1998-1999	108	698 h 15	6 h 28
1999-2000	107	710 h 55	6 h 38
2000-2001	95	668 h 00	7 h 02
2001-2002	66	464 h 20	7 h 02
2002-2003	109	780 h 20	7 h 09

¹ Semaines des 23 et 30 mars, des 6, 13 et 27 avril, ainsi que du 11 mai.

Session ordinaire	Jours	Durée	Durée moyenne d'un jour de séance
2003-2004	111	858 h 45	7 h 44
2004-2005	103	784 h 55	7 h 37
2005-2006	120	914 h 05	7 h 37
2006-2007	73	550 h 05	7 h 41
2007-2008	101	664 h 35	6 h 35
2008-2009	124	950 h 05	7 h 39
2009-2010	123	984 h 41	8 h 00
2010-2011	125	996 h 23	7 h 58
2011-2012	75	512 h 48	6 h 50
2012-2013	122	866 h 28	7 h 06
2013-2014	118	787 h 58	6 h 41
2014-2015	126	941 h 30	7 h 28
2015-2016	121	847 h 57	7 h 00
2016-2017	60	381 h 14	6 h 21
2017-2018	105	659 h 34	6 h 16
2018-2019	110	734 h 23	6 h 40
2019-2020	99	626 h 52	6 h 19

2. La répartition du temps de séance par type de travaux

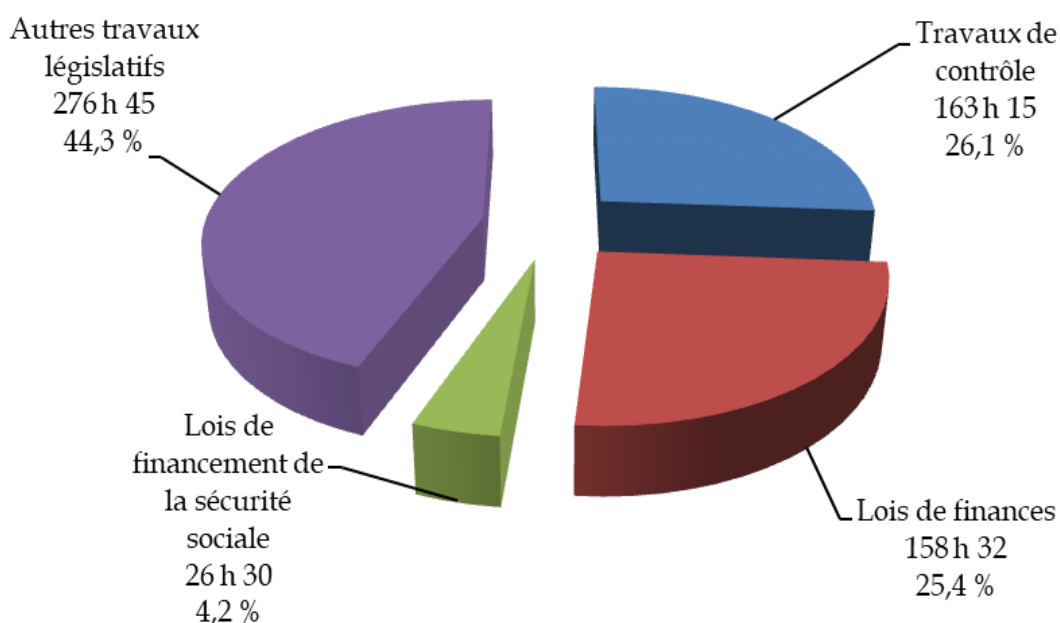
Sur 626 h 52 de séance lors de la session ordinaire, le Sénat a consacré **276 h 45** à ses **travaux législatifs** (hors examen des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale), soit **44 % du temps de séance de la session**, contre 410 h 33 en 2018-2019 (56 % du temps de séance), en diminution de 32,6 %. La part des travaux législatifs est en retrait de 12 points par rapport à l'année dernière.

Le Sénat a consacré **158 h 32** de séance aux **lois de finances** (soit 25 % du temps de séance), en augmentation de 16,8 % par rapport aux 135 h 45 de la session ordinaire 2018-2019, sous l'effet de l'examen de trois projets de loi de finances rectificative.

Il a consacré par ailleurs 26 h 30 aux lois de financement de la sécurité sociale (soit 4 % du temps de séance), en retrait (- 34,6%) par rapport aux 40 h 30 de la session ordinaire 2018-2019 (6 % du temps de séance).

Les **travaux de contrôle** progressent de nouveau cette année, avec **163 h 15** de séance, soit 26 % du temps de séance de la session, en **augmentation de 14,7 %** par rapport aux 142 h 16 de la session ordinaire 2018-2019.

Répartition des heures de séance par nature des travaux¹ Session ordinaire 2019-2020



3. Un premier trimestre plus dense qu'en 2018-2019

Traditionnellement, le **premier trimestre est le plus chargé de l'année** avec l'examen des textes financiers (projets de loi de financement de la sécurité sociale, de finances et de finances rectificative).

Cette année, **la séquence financière a été partiellement allégée**, après le rejet par le Sénat, en première lecture, de la troisième partie et de l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Le temps consacré par le Sénat à **l'examen du PLF en première lecture** est resté **stable** cette année, passant de 129 h 49 à 129 h 12, restant ainsi à un niveau élevé par rapport à la moyenne des dix dernières années.

Consécutivement au rejet de la troisième partie et de l'ensemble du PLFSS, le temps consacré à l'examen de ce texte en première lecture a quant à lui fortement diminué passant de 38 h 46 à 17 h 21 (- 55,2 %)

Le premier trimestre a été marqué par **une diminution du nombre de jours de séance** (42 jours contre 46), mais par une **augmentation du nombre d'heures de séance** (318 h 21, contre 307 h 12, soit une augmentation de 3,6 %).

¹ Hors travaux d'ordre interne.

Durée du premier trimestre de la session ordinaire

Année	Jours de séance	Heures de séance
1995-1996	42	281 h 30
1996-1997	46	325 h 00
1997-1998	42	288 h 15
1998-1999	44	289 h 00
1999-2000	43	302 h 10
2000-2001	43	332 h 30
2001-2002	44	310 h 05
2002-2003	46	350 h 30
2003-2004	47	407 h 05
2004-2005	44	353 h 10
2005-2006	53	418 h 45
2006-2007	49	398 h 30
2007-2008	47	332 h 15
2008-2009	46	365 h 15
2009-2010	55	475 h 20
2010-2011	57	492 h 20
2011-2012	46	339 h 52
2012-2013	44	285 h 23
2013-2014	50	351 h 25
2014-2015	45	328 h 45
2015-2016	49	336 h 01
2016-2017	40	269 h 06
2017-2018	42	265 h 47
2018-2019	46	307 h 17
2019-2020	42	318 h 21

Le **premier trimestre** a représenté cette année **42 % des jours de séance de la session ordinaire**, soit le même niveau que l'année dernière et

un niveau proche de ceux observés en 2017-2018 et 2015-2016 (40 %), avec 42 jours sur 99.

La **durée moyenne du jour de séance** a fortement progressé, avec 7 h 34, contre 6 h 40 l'année dernière. 60 % des jours de séance du premier trimestre ont donné lieu à une reprise le soir, soit une nouvelle progression par rapport aux 48 % de l'année dernière et aux 31 % de l'année précédente. La **proportion des heures du soir et de la nuit** a progressé fortement pour la deuxième année consécutive, passant de 18,7 % à 22,6 %, soit 72 heures, près de 15 heures de plus que l'année dernière.

	1 ^{er} trimestre octobre-décembre			2 ^{ème} trimestre janvier-mars			3 ^{ème} trimestre avril-juin		
	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020
Jours	42	46	42	29	30	27	34	34	30
Heures	265 h 47	307 h 17	318 h 21	162 h 42	187 h 10	153 h 16	230 h 55	239 h 56	155 h 14
Soir/nuit	37 h 26	57 h 21	72 h 00	32 h 24	35 h 30	25 h 03	57 h 29	60 h 53	39 h 40
% soir/nuit	14,1 %	18,7 %	22,6 %	19,9 %	19,0 %	16,3 %	24,9 %	25,4 %	25,6 %

Le **deuxième trimestre** de la session ordinaire a été moins chargé que l'année dernière avec 27 jours et 153 h 16 de séance (soit 5 h 41 de séance par jour), soit une diminution de 18 % des heures de séance.

Le **troisième trimestre** a été lui aussi moins chargé que l'année dernière, avec 155 h 14 de séance, soit plus de 35 % des heures de séance de moins que l'année dernière.

4. Le Sénat a, cette année encore, beaucoup moins siégé que l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a siégé beaucoup plus que le Sénat au cours de la session ordinaire.

Comme les deux années précédentes, l'Assemblée nationale a ainsi **davantage siégé que le Sénat en nombre de jours** (126 contre 99). Pour la neuvième année consécutive, l'Assemblée a également siégé davantage que le Sénat en **nombre d'heures** : 957 h 50 contre 626 h 52, soit 34,6 % de moins pour le Sénat, un écart légèrement moins important qu'au cours des deux années précédentes (39,4 % en 2018-2019 et 43,3 % en 2017-2018).

Comme les deux années précédentes, l'Assemblée nationale a consacré davantage de temps que le Sénat tant aux travaux législatifs qu'aux lois de finances, aux lois de financement de la sécurité sociale ou aux travaux de contrôle. L'écart est cependant plus réduit pour les lois de finances (17,8 % d'heures de séance de moins) et pour les travaux de contrôle (18,6 %) que pour les autres types de travaux.

**Heures de séance au Sénat et à l'Assemblée nationale
pendant la session ordinaire 2019-2020**

	Sénat	Assemblée nationale	Différence	
Travaux législatifs	276 h 45	508 h 40	- 231 h 55	- 45,6 %
Lois de finances	158 h 32	192 h 52	- 34 h 20	- 17,8 %
Lois de financement de la sécurité sociale	26 h 30	46 h 58	- 20 h 28	- 43,6 %
Travaux de contrôle	163 h 15	200 h 40	- 37 h 25	- 18,6 %
Travaux d'ordre interne	1 h 48	8 h 40	- 6 h 52	- 79,2 %
Heures de séance	626 h 52	957 h 50	- 330 h 58	- 34,6 %

Rappelons enfin pour mémoire que depuis l'instauration de la session unique en 1995-1996, le Sénat n'a davantage siégé en session ordinaire que l'Assemblée nationale, en nombre d'heures, qu'à deux reprises, lors des sessions ordinaires 2009-2010 et 2010-2011.

**B. LE PRINCIPE DE LA SEMAINE DE TROIS JOURS RESTE
RELATIVEMENT BIEN RESPECTÉ ET LES TRAVAUX NOCTURNES ONT
SENSIBLEMENT AUGMENTÉ**

1. Le principe de la semaine de trois jours de séance a été autant respecté que l'année dernière

L'alinéa 2 de l'article 32 du Règlement du Sénat dispose que « le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine ».

Lors de la session ordinaire 2019-2020, le Sénat a siégé **18 jours inhabituels** (c'est-à-dire en dehors des mardis, mercredis et jeudis), un niveau comparable à celui observé en 2018-2019 (19 jours) et en 2017-2018 (16 jours), plus élevé qu'en 2016-2017 (7 jours) mais qui demeure très inférieur à celui observé en 2015-2016 (24 jours) et 2014-2015 (32 jours), avec **7 lundis, 5 vendredis, 4 samedis et 2 dimanches**.

27 semaines sur 35 (soit environ 77 %) ont été des « *semaines types* », c'est-à-dire centrées sur le mardi, le mercredi et le jeudi, soit une proportion supérieure aux deux années passées (70 %), proche de 2016-2017 (80 %) mais très supérieure à celles des sessions ordinaires 2015-2016 (53 %), 2014-2015 (38 %) et 2013-2014 (34 %).

2. Une augmentation de la proportion des travaux nocturnes

Au cours de la session ordinaire 2019-2020, le Sénat a siégé **136 h 44 le soir et la nuit** (soit **21,8 % du temps de séance publique**), une durée en nette diminution (- 11,1 %) mais une proportion en augmentation (20,9 % en 2018-2019).

Sur les 136 h 44 de travaux nocturnes, **34 h 09** (soit 25,0 %) **se sont déroulées de nuit** (après minuit), en augmentation par rapport aux 32 h 14 de l'année dernière, aux 25 h 44 de 2017-2018 et aux 12 h 08 de 2016-2017, mais un niveau qui demeure en retrait par rapport aux 37 h 53 de 2015-2016 et plus encore aux 55 h 36 de 2014-2015.

Les travaux nocturnes depuis 1995

Session ordinaire	Heures de séance	Heures de séance du soir ou de nuit	Proportion des travaux nocturnes
1995-1996	692 h 05	123 h 40	17,9 %
1996-1997	521 h 10	98 h 55	19,0 %
1997-1998	615 h 40	121 h 15	19,7 %
1998-1999	698 h 15	142 h 10	20,4 %
1999-2000	710 h 55	128 h 10	18,0 %
2000-2001	668 h 00	147 h 55	22,1 %
2001-2002	464 h 20	102 h 00	22,0 %
2002-2003	780 h 20	195 h 35	25,1 %
2003-2004	858 h 45	244 h 40	28,5 %
2004-2005	784 h 55	228 h 00	29,0 %
2005-2006	914 h 05	261 h 55	28,7 %
2006-2007	550 h 05	140 h 05	25,5 %
2007-2008	664 h 35	159 h 35	24,0 %
2008-2009	950 h 05	243 h 30	25,6 %

Session ordinaire	Heures de séance	Heures de séance du soir ou de nuit	Proportion des travaux nocturnes
2009-2010	984 h 41	218 h 48	22,2 %
2010-2011	996 h 24	249 h 58	25,1 %
2011-2012	512 h 48	116 h 15	22,7 %
2012-2013	866 h 28	188 h 53	21,8 %
2013-2014	787 h 58	191 h 39	24,3 %
2014-2015	941 h 30	233 h 45	24,8 %
2015-2016	847 h 57	184 h 16	21,7 %
2016-2017	381 h 14	77 h 36	20,4 %
2017-2018	659 h 34	127 h 19	19,3 %
2018-2019	734 h 23	153 h 44	20,9 %
2019-2020	626 h 52	136 h 44	21,8 %

La part des séances se prolongeant le soir ou la nuit est en nette diminution, passant de 56,4 % à 47,5 %.

Proportion des séances se prolongeant la « nuit »

Session ordinaire	Jours de séance	Jours de séance prolongés le soir ou la nuit	Proportion de séances prolongées le soir ou la nuit
2002-2003	109	63	57,8 %
2003-2004	111	76	68,5 %
2004-2005	103	68	66,0 %
2005-2006	120	80	66,7 %
2006-2007	73	47	64,4 %
2007-2008	101	52	51,5 %
2008-2009	124	82	66,1 %
2009-2010	123	81	65,8 %
2010-2011	125	87	69,6 %
2011-2012	75	40	53,3 %
2012-2013	122	73	59,8 %
2013-2014	118	71	60,2 %

Session ordinaire	Jours de séance	Jours de séance prolongés le soir ou la nuit	Proportion de séances prolongées le soir ou la nuit
2014-2015	126	79	62,7 %
2015-2016	121	66	54,5 %
2016-2017	60	29	48,3 %
2017-2018	105	45	42,9 %
2018-2019	110	62	56,4 %
2019-2020	99	47	47,5 %

Comme les années précédentes, **les heures du soir et de la nuit se concentrent dans leur très grande majorité sur les semaines gouvernementales** (85,4 %), la proportion étant légèrement supérieure par rapport aux sessions ordinaires 2017-2018 (71,5 %) et 2018-2019 (77,7 %).

Les semaines de contrôle et d'initiative ne concentrent que 14,6 % des séances de soir et de nuit (contre 28,5 % en 2017-2018 et 22,3 % en 2018-2019).

Répartition des heures de séance par type de semaine pendant la session ordinaire 2019-2020

	Semaines gouvernementales		Semaines sénatoriales de contrôle		Semaines sénatoriales d'initiative		Total	
Heures de séance	436 h 50	-	103 h 37	-	86 h 24	-	626 h 52	-
Heures du soir	84 h 51	19,4 %	11 h 59	11,6 %	5 h 45	6,7 %	102 h 35	16,4 %
Heures de nuit	31 h 54	7,3 %	1 h 20	1,3 %	0 h 55	1,1 %	34 h 09	5,4 %
Heures du soir et de nuit	116 h 45	26,7 %	13 h 19	12,9 %	6 h 40	7,7 %	136 h 44	21,8 %
Proportion d'heures du soir et de nuit	85,4 %	-	9,7 %	-	4,9 %	-	-	-

II. LA SESSION EXTRAORDINAIRE DE JUILLET, NOUVELLE ILLUSTRATION DE LA SESSION PARLEMENTAIRE « PERMANENTE »

Il faut remonter à l'année parlementaire 2000-2001 pour trouver une année parlementaire sans session extraordinaire.

Cette année, conformément à ce qu'il convient d'appeler la « *session parlementaire quasi-permanente* », le Sénat a été convoqué en **session extraordinaire à la suite de la session ordinaire 2019-2020 en juillet**. En raison des élections sénatoriales du 27 septembre 2020, le Sénat n'a pas siégé durant la session extraordinaire convoquée en septembre, contrairement à l'Assemblée nationale qui a siégé du 15 au 30 septembre 2020.

La **97^{ème} session extraordinaire depuis 1959** a été convoquée par décret du Président de la République en date du 15 juin 2019. Elle a été ouverte le mercredi 1^{er} juillet à 15 heures par une séance de questions d'actualité au Gouvernement.

Il s'agit ainsi d'une nouvelle illustration du fait que la session extraordinaire de juillet est devenue en pratique le « *dixième* » mois de la session ordinaire.

Les travaux du Sénat ont été ajournés le jeudi 23 juillet 2020 à 17 h 20.

Au cours de cette première session extraordinaire, le Sénat a siégé **72 h 39 sur 11 jours**, soit 6 h 36 en moyenne par jour de séance, un niveau stable par rapport à la première session extraordinaire de 2018-2019. Il n'a siégé trois jours inhabituels (1 vendredi, 1 samedi et 1 dimanche) et il a siégé 13 h 42 le soir ou la nuit (soit 18,9 %). Il a consacré la très grande majorité de cette session extraordinaire, 59 h 32, soit 82 % du temps de séance, aux travaux législatifs.

Heures et jours de séance pendant la première session extraordinaire 2019-2020

	1 ^{ère} session extra. 2018-2019	Session extra. 2019-2020	Évolution
Semaines de séance publique	4	3	- 25 %
Jours de séance publique	11	11	-
Heures de séance publique	72 h 09	72 h 39	+ 0,7 %
dont travaux législatifs ¹	61 h 43	59 h 32	- 3,5 %
dont travaux de contrôle	10 h 26	13 h 07	+ 25,7 %

¹ Y compris les lois de finances.

	1^{ère} session extra. 2018-2019	Session extra. 2019-2020	Évolution
Durée moyenne du jour de séance	6 h 34	6 h 36	+ 0,5 %
Heures de séance du soir et de la nuit	13 h 27 (18,6 %)	13 h 42 (18,9 %)	+ 1,9 %

Ont été examinés pendant cette session extraordinaire **7 projets de loi** (4 en première et nouvelle lectures, 2 en première lecture, 1 en nouvelle lecture), **5 propositions de loi issues de l'Assemblée nationale** (1 en première lecture et en lecture des conclusions de la CMP, 1 en première lecture, 3 en lecture des conclusions de la CMP) ainsi que **3 conventions internationales** (1 examinée en forme normale et 2 en forme simplifiée).

Parmi ces textes figurent plusieurs projets de loi majeurs, comme les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie, le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 ou encore la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

Furent par ailleurs inscrits à l'ordre du jour 3 séances de **questions d'actualité au Gouvernement**, 1 séance de **questions orales**, la lecture d'une déclaration de politique générale du Gouvernement, une déclaration du Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat, ainsi que le débat d'orientation des finances publiques.

La **98^{ème} session extraordinaire** depuis 1959, qui a été convoquée par décret du Président de la République du 24 août 2020, n'a concerné que l'Assemblée nationale en raison du renouvellement sénatorial.

Cette session extraordinaire a été ouverte le mardi 15 septembre et clôturée le mercredi 30 septembre.

III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL

A. UNE DIMINUTION DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS

1. Le Sénat a été la première assemblée saisie de près de 50 % des projets de loi, dont une majorité de textes portant ratification d'ordonnances

La **proportion de dépôts en premier lieu au Sénat** a progressé pour légèrement pour la deuxième année consécutive, passant de **36 %** en 2017-2018 à **44 %** en 2018-2019 puis **47 %** cette année.

Pour ce qui concerne les **projets de loi, hors conventions internationales**, la progression est plus sensible, avec un passage de 39 % en 2018-2019 à **47 %**.

Pour ce qui concerne les **conventions internationales**, la proportion de dépôts en premier lieu au Sénat atteint cette année 50 %, contre 60 % l'année dernière et 40 % en 2017-2018.

**Projets de loi
déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat**

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Projets de loi	47 sur 110 (43 %)	93 sur 137 (68 %)	31 sur 86 (36 %)	36 sur 82 (44 %)	51 sur 108 (47 %)
Dont hors conventions internationales	37 sur 85 (44 %)	70 sur 99 (71 %)	21 sur 61 (34 %)	24 sur 62 (39 %)	41 sur 88 (47 %)
Dont conventions	10 sur 25 (40 %)	23 sur 38 (61 %)	10 sur 25 (40 %)	12 sur 20 (60 %)	10 sur 20 (50 %)

En 2019-2020, **41 projets de loi** (hors conventions internationales) ont donc été **déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat par le Gouvernement**, soit 17 de plus qu'en 2018-2019.

Parmi ces textes, on compte notamment le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, les projets de loi organique et ordinaire d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ou le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

28 de ces 41 projets de loi (soit 68 %) **visent exclusivement à ratifier des ordonnances**. Par ailleurs, seuls 10 de ces 41 projets de loi (24,4 %) ont été examinés en séance publique par le Sénat au cours de cette même année parlementaire.

2. Les propositions de loi déposées par les sénateurs, reflet de la diversité politique de la Haute Assemblée, ont été légèrement plus nombreuses cette année

166 propositions de loi ont été déposées par les sénateurs en 2019-2020, soit une **augmentation de 2 %** par rapport à la session précédente (163 propositions de loi déposées). Ce nombre reste inférieur au record de 193 de propositions de loi déposées en 2011-2012.

Près de la moitié des propositions de loi déposées sont issues des deux principaux groupes politiques.

166 propositions de loi déposées par les sénateurs en 2019-2020

	UMP puis Les Républicains	Socialiste et républicain	UDI-UC puis UC	RDSE	LaREM	CRC puis CRCE	Les Indépendants	Écologiste	NI	Signataires de plusieurs groupes	TOTAL
2013-2014	35	29	12	5	-	4	-	8	9	21	124
2014-2015	36	17	9	2	-	4	-	1	9	10	88
2015-2016	42	25	9	8	-	9	-	2	22	38	155
2016-2017	31	16	8	7	-	14	-	1	11	31	119
2017-2018	44	14	12	8	6	3	1	-	12 ¹	57	157
2018-2019	34	18	12	9	7	14	6	-	19	44	163
2019-2020	51	25	7	4	1	4	2	-	19	53	166

3. Le nombre de textes examinés en séance publique diminue

a) La diminution du nombre de textes examinés

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, le Sénat a examiné **78 textes de loi** (hors conventions internationales), dont **27 projets de loi** et **51 propositions de loi**, parmi lesquelles 35 propositions de loi sénatoriales.

¹ Dont une proposition de loi référendaire déposée par un sénateur NI et un député.

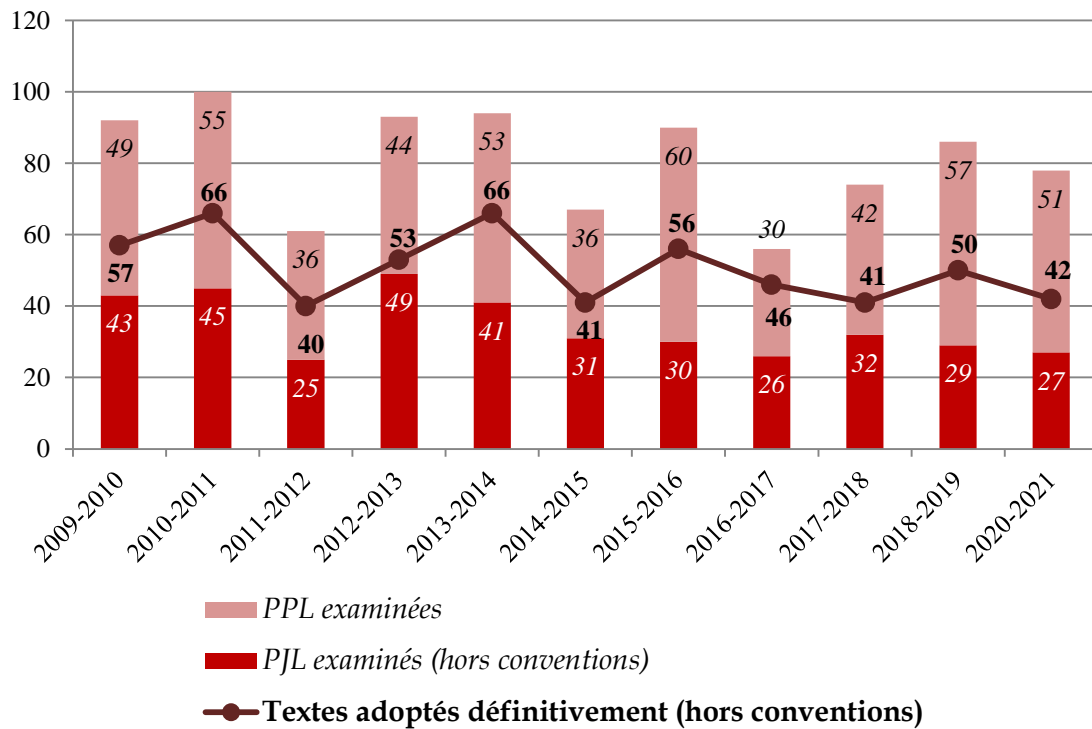
Ce nombre est en **retrait** par rapport à l'année dernière (86 textes de loi examinés) mais reste supérieur au nombre de textes examinés en 2017-2018 (74).

Par ailleurs, le nombre de **textes de loi définitivement adoptés**, hors conventions internationales, diminue lui aussi sensiblement : il **passé de 50 en 2018-2019 à 42 en 2019-2020**, retrouvant ainsi son niveau de 2017-2018 (41).

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs

	Année 2015-2016	Année 2016-2017	Année 2017-2018	Année 2018-2019	Année 2019-2020
Textes examinés par le Sénat (hors conventions)	90	56	74	86	78
<i>dont projets de loi</i>	30	26	32	28	27
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	60 (35)	30 (18)	42 (28)	58 (40)	51 (35)
Textes de loi adoptés définitivement (hors conventions)	56	46	41	50	42
<i>dont projets de loi</i>	26	25	29	25	24
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	30 (12)	21 (9)	12 (2)	25 (12)	18 (4)
Conventions adoptées	54	21	28	22	14
Total des textes adoptés	110	67	69	72	56

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs



b) Les propositions de loi examinées

Les **projets de loi**, hors conventions internationales, ont représenté **34,6 % des textes examinés par le Sénat**, une proportion stable par rapport à l'année dernière. Leur nombre diminue légèrement, passant de 28 à 27.

51 propositions de lois ont été examinées cette année, soit 65,4 % des textes soumis au Sénat. Le nombre de propositions de loi examinées diminue également par rapport à l'année dernière (58). La diminution concerne également les propositions de loi d'origine sénatoriale : le Sénat en a examiné 35 en 2019-2020, contre 40 en 2018-2019 et 28 en 2017-2018.

Parmi les 51 propositions de loi examinées par le Sénat cette année, **69 %** étaient donc des **propositions de loi d'origine sénatoriale**, une proportion stable par rapport à l'année dernière. **25 des 35 propositions de loi d'origine sénatoriale** (soit 71,4 %, contre 60 % l'année dernière) ont été discutées **dans le cadre des espaces réservés** aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition.

Parmi les 35 propositions de loi sénatoriales examinées, 32 l'ont été en première lecture, 2 en deuxième lecture et 1 en première et en deuxième lectures.

Pour ce qui concerne les 32 propositions de loi examinées en première lecture, 26 ont été adoptées, 5 rejetées et 1 renvoyée en commission.

Propositions de loi examinées au Sénat en 2019-2020¹

SESSION ORDINAIRE										
	Les Républicains	Socialiste et républicain	UC	RDSE	LaREM	CRCE	Les Indépendants	Signataires de plusieurs groupes	TOTAL	PPL AN
PPL examinées	7	6	-	2	3	4	-	13	35	11
<i>rejetées</i>	-	2	-	-	-	3	-	-	5	1
<i>renvoyées en commission</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	1	
<i>adoptées</i>	7	4	-	1	3	1	-	13	29	10
SESSION EXTRAORDINAIRE										
PPL examinées	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
<i>adoptées</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5

Les **35 propositions de loi sénatoriales examinées** reflètent la diversité politique du Sénat : 7 ont été déposées par le groupe Les Républicains (et toutes adoptées), 6 par le groupe socialiste et républicain (dont 4 ont été adoptées), 3 par le groupe LaREM (et toutes adoptées), 2 par le groupe RDSE (une adoptée et une renvoyée en commission), 4 par le groupe CRCE (dont 3 rejetées et 1 adoptée) et 13 par des sénateurs issus de plusieurs groupes (toutes adoptées).

Au total, en 2019-2020, **le Sénat a donc adopté en première lecture 27 propositions de loi d'origine sénatoriale** (contre 31 en 2018-2019).

¹ En cas de lectures successives d'une proposition de loi au cours de l'année parlementaire, seul est pris en compte le sort lors de la lecture la plus avancée.

**Les 27 propositions de loi sénatoriales adoptées par le Sénat en première lecture
au cours de l'année parlementaire 2019-2020**

Nature texte	Groupe politique du 1^{er} signataire	Textes adoptés par le Sénat en première lecture	Date d'adoption en 1^{ère} lecture
PPL	Les Républicains	Adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux	01.10.2019
PPL	Les Républicains	Entraves à des libertés, à des événements et activités légales	01.10.2019
PPL	Les Républicains	Renforcer l'encadrement des rave-parties	22.10.2019
PPL	SOCR	Fiscalité de la succession et de la donation	23.10.2019
PPL	SOCR	Changement d'assurance emprunteur	23.10.2019
PPL	UC	Fondation du patrimoine	23.10.2019
PPL	UC	Modernisation de la régulation du marché de l'art	23.10.2019
PPL	Les Républicains	Service public de l'éducation et neutralité religieuse	29.10.2019
PPL	Les Républicains	Prestation de compensation du handicap	05.11.2019
PPL	Les Républicains	Carte Vitale biométrique	19.11.2019
PPLO	Les Indépendants	Sites naturels et cultures patrimoniaux	21.11.2019
PPL	UC	Usages dangereux du protoxyde d'azote	11.12.2019
PPL	Les Républicains	Préserver l'activité des entreprises alimentaires françaises	14.01.2020
PPL	SOCR	Réformer le régime des catastrophes naturelles	15.01.2020
PPL	UC	Créer un droit à l'erreur des collectivités locales	16.01.2020
PPL	UC	Déclaration de naissance au lieu de résidence des parents	16.01.2020
PPL	Les Républicains	Améliorer les droits des usagers des transports en cas de grève	04.02.2020
PPL	LaREM	Sécurité sanitaire	05.02.2020

Nature texte	Groupe politique du 1 ^{er} signataire	Textes adoptés par le Sénat en première lecture	Date d'adoption en 1 ^{ère} lecture
PPL	Les Républicains	Propagande électorale	06.02.2020
PPL	Les Républicains	Libre choix du consommateur dans le cyberspace	19.02.2020
PPL	Les Républicains	Français établis hors de France	19.05.2020
PPL	RDSE	Mineurs vulnérables sur le territoire français	28.05.2020
PPL	SOCR	Rendre effectif et renforcer le plafonnement des frais bancaires	28.05.2020
PPL	Les Républicains	Soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure	02.06.2020
PPL	Les Républicains	Procurations électorales	02.06.2020
PPL	CRCE	Efficacité des aides personnelles au logement	04.06.2020
PPL	Les Républicains	Création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger	30.06.2020

13 propositions de loi de l'Assemblée nationale ont été examinées par le Sénat en première lecture cette année, contre 15 l'année dernière, 14 en 2017-2018, 8 en 2016-2017 et 22 en 2015-2016. **Le Sénat a adopté 12 de ces 13 propositions de loi**, dont 3 définitivement.

Au total, les propositions de loi des députés représentent **31 % des propositions de loi examinées** (toutes lectures confondues) **par le Sénat en 2019-2020**, soit la même proportion que l'année dernière, contre 33 % en 2017-2018 et 40 % en 2016-2017.

**Les 13 propositions de loi déposées par les députés examinées par le Sénat
en première lecture au cours de l'année parlementaire 2019-2020**

Nature texte	Groupe politique	Textes déposés par les députés et examinés par le Sénat en première lecture	Date d'adoption en 1^{ère} lecture	Sort
PPL	LaREM	Statut de citoyen sauveteur	24.10.2019	Adoption
PPL	Les Républicains	Agir contre les violences au sein de la famille	06.11.2019	Adoption
PPL	LaREM	Lutte contre la haine sur internet	17.12.2019	Adoption
PPL	Modem	Mitage des espaces forestiers en Ile-de-France	14.01.2020	Adoption définitive
PPL	UDI, Agir et indépendants	Congé pour le décès d'un enfant	03.03.2020	Adoption
PPL	LaREM	Information sur les produits agricoles et alimentaires	04.03.2020	Adoption
PPL	Modem	Création de Points d'accueil pour soins immédiats	04.06.2020	Rejet
PPL	LaREM	Protéger les victimes de violences conjugales	09.06.2020	Adoption
PPL	LaREM	Chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social	16.06.2020	Adoption
PPL	Liberté et territoires	Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme	24.06.2020	Adoption définitive
PPL	LaREM	Exploitation commerciale de l'image d'enfants sur les plateformes en ligne	25.06.2020	Adoption
PPL	UDI, Agir et indépendants	Peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie	21.07.2020	Adoption définitive
PPL	LaREM	Mesures de sûreté contre les auteurs d'infractions terroristes	21.07.2020	Adoption

L'Assemblée nationale a, quant à elle, examiné en première lecture **3 propositions de loi sénatoriales**, contre 13 l'année dernière. Elle a adopté les 3, dont 1 définitivement.

Les 3 propositions de loi sénatoriales examinées par l'Assemblée nationale en première lecture au cours de l'année parlementaire 2019-2020

Nature texte	Groupe politique de l'auteur	Textes déposés par les sénateurs et examinés par l'Assemblée nationale en première lecture	Date d'examen en 1 ^{ère} lecture	Sort
PPL	UC	Améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation des lois obsolètes	28.11.2019	Adoption définitive
PPL	Les Républicains	Accès à la prestation de compensation du handicap	15.01.2020	Adoption
PPL	UC	Gouvernance de la Fondation du Patrimoine	30.01.2020	Adoption

Le temps consacré à la discussion des **propositions de loi** au Sénat a représenté **122 h 20**, soit **41,2 %** des heures consacrées aux **travaux législatifs** (en forte augmentation par rapport aux 25,4 % de l'année dernière), hors examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, contre 58,9 % pour les projets de loi.

c) Les principaux projets de loi examinés

Comme indiqué *supra*, le Sénat a donc examiné **27 projets de loi** au cours de l'année parlementaire 2019-2020.

Pour l'examen en première lecture de 9 d'entre eux (5, hors textes financiers), **la durée de la discussion des articles a été supérieure à 10 heures**.

Les principaux textes examinés en première lecture au cours de l'année parlementaire 2019-2020

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption
Projet de loi de finances pour 2020	123 h 26	2 463	685	27,8 %
Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique	42 h 21	984	140	14,2 %
Projet de loi de finances rectificative pour 2020 (3)	32 h 51	1 085	205	18,9 %
Projet de loi relatif à la bioéthique	28 h 33	331	51	15,4 %

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption
Projet de loi de finances rectificative pour 2020 (2)	15 h 31	343	53	15,5 %
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020	13 h 54	946	54	5,7 %
Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19	12 h 55	275	68	24,7 %
Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions	12 h 48	212	22	10,4 %
Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique	11 h 18	200	51	25,5 %

Enfin, **le Sénat a également examiné**, au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **16 conventions internationales** (contre 20 en 2018-2019), dont **12** ont été examinées **en forme simplifiée** et **4** en **forme normale**.

d) Le recours à la procédure de législation en commission (LEC)

En 2019-2020, **7 textes** ont été examinés selon la procédure de **législation en commission (LEC)**, définie par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, qui prévoit que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, contre 14 textes l'année dernière. Un seul projet de loi a été examiné en LEC. Cela représente environ 9 % des textes, contre 16 % en 2018-2019.

**Les 7 textes examinés en 2019-2020
selon la procédure de législation en commission (LEC)**

Texte	Date d'examen en séance publique
Proposition de loi visant à encourager l'adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux	01.10.2019
Proposition de loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du Patrimoine	23.10.2019
Proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI ^{ème} siècle (<i>procédure partielle</i>)	23.10.2019

Texte	Date d'examen en séance publique
Proposition de loi visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Ile-de-France	14.01.2020
Proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap (deuxième lecture)	26.02.2020
Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (<i>procédure partielle</i>)	03.03.2020
Proposition de loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires	04.03.2020

B. UN RECOURS TOUJOURS FRÉQUENT À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET DES DÉLAIS D'ADOPTION EN DIMINUTION

1. Un recours toujours élevé à la procédure accélérée

a) Une nouvelle augmentation du nombre de procédures accélérées engagées

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, le Gouvernement a eu, plus encore que les années précédentes, **recours à la procédure accélérée : 49 procédures accélérées ont été engagées, sur 47 textes¹, soit 5 textes de plus** que l'année dernière.

La procédure accélérée a ainsi été engagée sur **31 projets de loi** (hors conventions internationales), **10 conventions internationales**, **5 propositions de loi de l'Assemblée nationale** et **1 proposition de loi sénatoriales**.

Le recours élevé à la procédure accélérée demeure **problématique pour la Haute assemblée** : elle conduit en effet le Sénat à examiner des textes dans des **délais contraints**, ce qui peut porter atteinte à la qualité et à la sérénité de ses travaux ; on observe cependant que la **tendance du Gouvernement à déposer prioritairement les projets de loi concernés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée nationale** se confirme : seuls 11 des 31 projets de loi (soit 35,5 %) ayant fait l'objet de la procédure accélérée ont ainsi été déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat.

¹ La procédure accélérée a été engagée cette année sur les deux lettres rectificatives au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

b) Une proportion en diminution de textes examinés en procédure accélérée

Lors de l'année parlementaire 2019-2020, le Sénat a examiné **28 textes en procédure accélérée sur 77** (hors conventions internationales), soit environ 36,4 %, en retrait de près de 5 points par rapport à l'année dernière.

Ont ainsi été examinés en procédure accélérée :

- **20 projets de loi** (hors conventions internationales) **sur 27** (74,1 %, soit une diminution de 10 points) : ainsi, **mis à part les six projets de loi financiers** (projet de loi de finances, projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances rectificative pour 2019 et trois projets de loi de finances rectificative pour 2020), pour lesquels la Constitution prévoit une seule lecture dans chaque assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire, **seul le projet de loi relatif à la bioéthique a été examiné par le Sénat sans engagement de la procédure accélérée ;**

- **8 propositions de loi** sur 51, dont 1 proposition de loi sénatoriale.

**1 proposition de loi sénatoriale
pour lesquels la procédure accélérée a été engagée**

- PPL (S) visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap ;

À **5 reprises**, le texte a été adopté définitivement après une seule lecture dans chacune des deux chambres, alors que la **procédure accélérée avait été engagée**.

**5 textes pour lesquels la procédure accélérée était engagée
adoptés après une seule lecture dans chacune des deux assemblées**

- PJJ (S) ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin ;

- PJJ (S) d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

- PJJ (S) portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles ;

- PPL (AN) visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie ;

- PJJ (S) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental ;

Le nombre élevé de procédures accélérées engagées s'est accompagné du **faible nombre de CMP réunies après deux lectures dans chaque assemblée : 1 cette année** (sur la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux) contre aucune l'année dernière, 1 en 2017-2018, 2 en 2016-2017 et 20 en 2015-2016. 22 des 23 CMP convoquées cette année l'ont donc été après une seule lecture.

c) Une proportion stable de textes adoptés définitivement après engagement de la procédure accélérée

On constate cette année une **stabilité de la part de textes adoptés définitivement après engagement de la procédure accélérée**.

Sur les 42 textes (hors conventions internationales) définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire, **26 ont été examinés en procédure accélérée, soit 62 %**, une proportion stable par rapport à l'année dernière mais en diminution par rapport aux 73 % de 2017-2018. On pourrait d'ailleurs ajouter à ces 26 textes les 6 textes financiers (projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances initial, projet de loi de finances rectificative pour 2019, trois projets de loi de finances rectificative pour 2020) qui ont été définitivement adoptés au cours de l'année parlementaire.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les projets de loi, **sur les 24 projets de loi adoptés définitivement adoptés**, mis à part les six textes financiers, **aucun** texte n'a été adopté **sans engagement de la procédure accélérée** (comme l'année dernière). Cela confirme que la procédure accélérée est devenue quasiment systématique pour les projets de loi.

d) Une opposition du Sénat à l'engagement de la procédure accélérée

Depuis le 1^{er} mars 2009, les Conférences des Présidents des deux assemblées ont la **possibilité de s'opposer conjointement à l'engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée**.

Lors de sa réunion du **mardi 28 janvier 2020**, la Conférence des Présidents du Sénat s'opposa à l'engagement de la procédure accélérée sur **le projet de loi et le projet de loi organique instituant un système universel de retraite**.

Cette faculté n'avait jusqu'alors été utilisée qu'à deux reprises (1 en 2013-2014 et 1 en 2014-2015).

2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée

a) Le faible nombre de deuxième lectures

En 2019-2020, **6 textes** ont fait l'objet d'une deuxième lecture, contre 7 en 2018-2019, aucun en 2017-2018, 5 en 2016-2017 et 12 en 2015-2016.

Il s'agit de 6 propositions de loi, dont 3 sénatoriales. Aucun projet de loi n'a donc fait l'objet d'une deuxième lecture.

**Textes ayant fait l'objet d'une deuxième lecture
lors de l'année 2019-2020**

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée 1 ^{ère} lecture	Durée 2 ^{ème} lecture	Ratio 2 ^{ème} /1 ^{ère} lect.
PPL (S)	Clarifier diverses dispositions du droit électoral	24.10.2019	3 h 43	1 h 00	26,9 %
PPLO (S)					
PPL (S)	Prestation de compensation du handicap	26.02.2020	1 h 41	0	48,5 %
PPL (AN)	Démarchage téléphonique et lutte contre les appels frauduleux	15.07.2020	2 h 37	2 h 25	92,4 %
PPL (AN)	Statut de citoyen sauveteur	25.06.2020	0 h 54	0 h 48	88,9 %
PPL (AN)	Revalorisation des prestations de retraite agricole	29.06.2020	3 h 53 ¹	1 h 51	47,6 %

Par ailleurs, comme les deux années précédentes, aucun texte n'a fait l'objet d'une troisième lecture au Sénat, contre 2 textes en 2016-2017.

b) Un nombre de nouvelles lectures qui diminue

7 commissions mixtes paritaires ont échoué au cours de cette année parlementaire et le Sénat a examiné **8 textes en nouvelle lecture**, contre 11 l'année dernière, 14 en 2017-2018 et 12 en 2016-2017.

2 de ces 11 textes ont été adoptés par le Sénat en nouvelle lecture. Pour les **6 autres textes**, le Sénat a **rejeté le texte en nouvelle lecture**, dont, dans **5 cas**, par l'adoption d'une motion tendant à opposer la **question préalable**.

En nouvelle lecture, le temps consacré à leur examen a varié fortement d'un texte à l'autre, de 0,9 % à 67,5 % de la durée de leur examen en première lecture, mais, comme l'année dernière, la nouvelle lecture n'a été plus longue pour aucun texte.

¹ Examen en première lecture le 7 mars 2018, puis retrait de l'ordre du jour par le groupe CRCE en raison de l'engagement, par le Gouvernement, de la procédure de vote bloqué, en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution ; examen des articles puis rejet du texte, par vote unique, le 16 mai 2018.

**Textes ayant fait l'objet d'une nouvelle lecture
lors de l'année 2019-2020**

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée 1 ^{ère} lecture	Durée Nouvelle lecture	Ratio Nelle/ 1 ^{ère} lect.
PJL	Orientation des mobilités	19.11.2019	48 h 42	1 h 28	3,0 %
PJL	Financement de la sécurité sociale	03.12.2019	17 h 21	9 h 02	52,1 %
PJL	Finances pour 2020	19.12.2019	129 h 12	1 h 06	0,9 %
PPL (AN)	Lutte contre la haine sur internet	13.05.2020	5 h 36	2 h 08	38,1 %
PJL	Organiser la sortie de l'état d'urgence sanitaire	02.07.2020	3 h 18	0 h 54	27,3 %
PJLO	Dettes sociale et autonomie	23.07.2020	4 h 37	1 h 08	24,5 %
PJL		23.07.2020			
PJL	Règlement du budget et approbation des comptes de 2019	23.07.2020	1 h 20	0 h 54	67,5 %

3. Le délai d'adoption des textes reste élevé cette année

En 2019-2020, le **délai moyen d'adoption des textes** (hors PLF, PLFR, PLFSS, PJL de règlement et conventions internationales) est resté **stable** par rapport à l'année dernière, marquée par la première augmentation du délai moyen depuis 4 ans, en atteignant **235 jours**, soit environ 8 mois, contre 240 en 2018-2019.

À noter cependant que ce niveau élevé s'explique notamment par le délai d'adoption de la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, déposée à l'Assemblée nationale le 26 décembre 2016 et adoptée définitivement par le Sénat, en deuxième lecture, le 29 juin 2020, soit un délai d'adoption de 1 286 jours. Sans ce texte, le délai d'adoption moyen pour l'année 2019-2020 serait réduit de plus de 30 jours pour atteindre 204 jours.

On constate en revanche une **forte diminution du délai moyen d'adoption des textes avec procédure accélérée**, passant de 170 à 134 jours (soit un peu plus de 4 mois), **ainsi que des projets de loi**, passant de 168 à 94 jours (soit environ 3 mois), soit le niveau le plus bas depuis 2011-2012. Plusieurs projets de loi ont ainsi été adoptés dans des délais particulièrement courts, à l'exemple des projets de loi organique et ordinaire d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (respectivement 3 et 4 jours) et du projet

de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (7 jours).

À noter que, comme en 2016-2017 et en 2018-2019, **l'ensemble des projets de loi définitivement adoptés l'ont été après engagement de la procédure accélérée.**

**Délais moyens d'adoption
des textes* définitivement adoptés en 2019-2020**

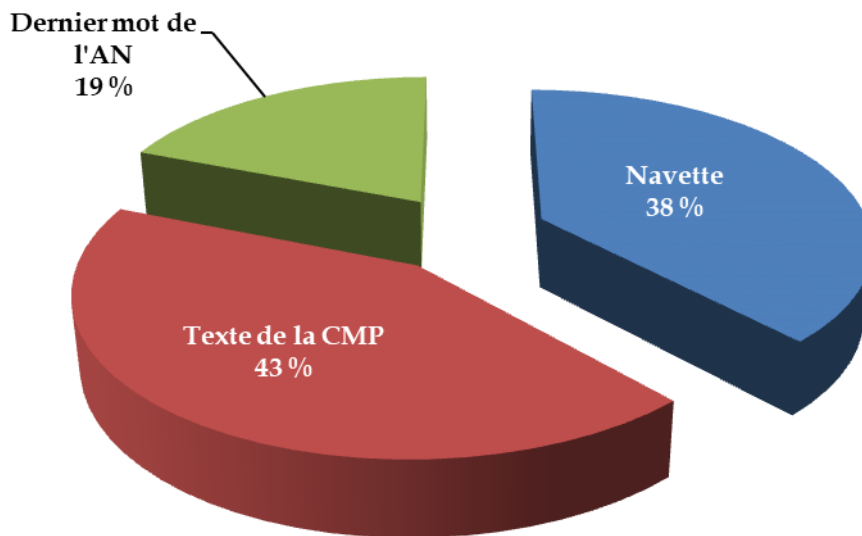
	Délais moyens d'adoption en 2017-2018	Délais moyens d'adoption en 2018-2019	Délais moyens d'adoption en 2019-2020
Tous textes*	177	240	235
Tous textes* avec procédure accélérée	136	170	134
Tous textes* sans procédure accélérée	352	379	490
Tous PJJ*	148	168	94
PJJ* avec procédure accélérée	142	168	94
PJJ* sans procédure accélérée	306	-	-
Toutes PPL	236	297	369
PPL avec procédure accélérée	113	174	218
PPL sans procédure accélérée	360	379	490

**Hors PLF, PLFR, PJJ de Règlement, PLFSS et conventions.*

**C. PLUS DE QUATRE TEXTES SUR CINQ ONT ÉTÉ ADOPTÉS DANS LES
MÊMES TERMES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES**

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **56 textes ont été adoptés définitivement par le Parlement : 24 projets de loi, 18 propositions de loi, dont 4 d'origine sénatoriale, et 14 conventions internationales.**

Hors conventions internationales, **38 % (16) des textes ont été adoptés par la navette, 43 % (18) par le vote des conclusions de commissions mixtes paritaires (CMP) et 19 % (8) par l'Assemblée nationale en lecture définitive**, en application du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution (procédure dite du « *dernier mot* »).



	Année parlementaire 2016-2017	Année parlementaire 2017-2018	Année parlementaire 2018-2019	Année parlementaire 2019-2020
Textes adoptés définitivement (hors conventions)	46	41	50	42
Textes adoptés par la navette	20 (43,5 %)	11 (26,9 %)	21 (42 %)	16 (38,1 %)
Adoptions texte CMP	12 (26,1 %)	18 (43,9 %)	17 (34 %)	18 (42,9 %)
Dernier mot AN	14 (30,4 %)	12 (29,3 %)	12 (24 %)	8 (19,0 %)
Réunions CMP (Échecs)	22 (10)	35 (16)	28 (10)	23 (7)

1. 38 % des textes ont été adoptés par le jeu de la navette parlementaire

La proportion de textes définitivement adoptés par le jeu de la **navette parlementaire a légèrement diminué** cette année, **passant de 42 % à 38,1 %**, ce qui correspond à 16 textes. 7 textes ont été votés conformes par l'Assemblée nationale et 9 par le Sénat. Comme l'année dernière, la très large **majorité de ces textes** (11 sur 16, soit 68,8 %) sont des **propositions de loi**.

9 textes ont été adoptés conformes dès la **première lecture, soit 56,3 %** des textes adoptés conformes. L'Assemblée nationale a adopté 5 textes conformes en première lecture et le Sénat 4.

**5 textes votés par le Sénat et adoptés conformes
par l'Assemblée nationale dès la première lecture**

- PPL (S) tendant à améliorer la lisibilité du droit ;
- PPL (S) ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin ;
- PJLO (S) d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- PJLO (S) portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles ;
- PJLO (S) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

**4 textes votés par l'Assemblée nationale et adoptés conformes
par le Sénat dès la première lecture**

- PPL (AN) visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Ile-de-France ;
- PPL (AN) de finances rectificative pour 2020 (1) ;
- PPL (AN) relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions ;
- PPL (AN) visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie.

7 textes ont été **adoptés conformes** en **deuxième lecture**, soit **43,8 %** des textes adoptés conformes. Le Sénat en a adopté 5, l'Assemblée nationale 2.

**2 textes votés par le Sénat et adoptés conformes
par l'Assemblée nationale en deuxième lecture**

- PPL (AN) visant à instaurer un congé de deuil de douze jours consécutifs pour le décès d'un enfant mineur ;
- PPL (AN) relative à plusieurs articles de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, sûre et durable.

**5 textes votés par l'Assemblée nationale et adoptés conformes
par le Sénat en deuxième lecture**

- PPL (S) visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ;
- PPLO (S) visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ;
- PPL (S) visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap ;
- PPL (AN) visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent ;
- PPL (AN) visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer.

Cette année, aucun texte n'a été adopté conforme en nouvelle lecture par le Sénat.

2. 43 % des textes ont été adoptés après un accord en CMP

18 textes, hors conventions internationales, **ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire (CMP), soit une proportion de 42,9 %**, en augmentation de près de 9 points par rapport à l'année dernière.

Au total, 34 textes sur 42, soit **81 % des textes définitivement adoptés** au cours de l'année parlementaire, ont été adoptés **dans les mêmes termes par les deux assemblées**. Cette proportion est en progrès de 5 points par rapport à l'année dernière.

Figurent parmi les textes définitivement adoptés après un accord en CMP plusieurs textes importants, tels que le projet de loi de finances rectificative pour 2019, la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille, le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, deux projets de loi de finances rectificative pour 2020 ou encore le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

18 textes adoptés après accord en CMP

- PJJ (S) relatif à la modernisation de la distribution de la presse ;
- PPL (AN) relative à la création du Centre national de la musique ;
- PJJ (AN) de finances rectificative pour 2019 ;
- PPL (AN) visant à agir contre les violences au sein de la famille ;
- PJJ (S) relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
- PJJ (S) relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;
- PJJ (S) modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet ;
- PJLO (S) modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;
- PJJ (S) d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- PJJ (AN) de finances rectificative pour 2020 (2) ;
- PJJ (S) prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ;
- PJJ (AN) portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 ;

- PJJ (AN) portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires ;
- PPL (AN) visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux ;
- PPL (AN) visant à protéger les victimes de violences conjugales ;
- PPL (AN) permettant le don de congés payés sous forme de chèques-vacances aux membres du secteur médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19 ;
- PJJ (AN) de finances rectificative pour 2020 (3) ;
- PPL (AN) instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

3. Un taux d'échec en CMP en baisse pour la deuxième année consécutive

En 2019-2020, 7 commissions mixtes paritaires (CMP) sur 23, soit 30,4 %, ont connu un échec, soit une proportion en retrait de près de 5 points par rapport à l'année dernière et de 15 points par rapport à l'année précédente. Ce taux d'échec est très **en deçà de celui constaté lors de la période de cohabitation de 1997-2002** : il atteignait alors environ 66 %.

Ces échecs ont porté sur des textes financiers (projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances initiale, projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes), mais aussi sur d'autres textes importants comme la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet, le projet de loi visant à organiser la sortie de l'état d'urgence sanitaire, ainsi que les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

On peut relever qu'en revanche **les CMP sur plusieurs textes majeurs ont abouti à un accord** : c'est ainsi le cas pour le projet de loi de finances rectificative pour 2019, la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille, le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité dans l'action publique, le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, deux projets de loi de finances rectificative pour 2020, le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 ou encore la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

4. Une proportion des « derniers mots » de l'Assemblée nationale en diminution

8 textes ont fait l'objet du « dernier mot » de l'Assemblée nationale cette année, contre 12 en 2018-2019 et en 2017-2018 et 14 en 2016-2017 et 12 en 2015-2016.

Cela représente **19 % des textes définitivement adoptés**, hors conventions internationales, proportion en diminution par rapport aux 24 % de l'année dernière ou au 29,3 % de 2017-2018. Il s'agit du plus faible taux enregistré depuis 2013-2014. Le taux d'adoption des lois par le « dernier mot » s'élève depuis 1959 à un peu plus de 12 % et il a atteint sur la période de cohabitation de 1997-2002 plus de 31 %.

Après l'échec de CMP, **6 textes ont été rejetés par le Sénat en nouvelle lecture**, dont 5 par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable. Les **2 autres**, à savoir le PLFSS pour 2020 et la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet, ont été **modifiés par le Sénat en nouvelle lecture**, avant de faire l'objet d'une lecture définitive à l'Assemblée nationale.

8 textes ayant fait l'objet du « dernier mot » de l'Assemblée nationale

- PJJ (S) d'orientation des mobilités ;
- PJJ (AN) de financement de la sécurité sociale pour 2020 ;
- PJJ (AN) de finances pour 2020 ;
- PPL (AN) visant à lutter contre la haine sur internet ;
- PJJ (AN) organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire ;
- PJJLO (AN) relatif à la dette sociale et à l'autonomie ;
- PJJ (AN) relatif à la dette sociale et à l'autonomie ;
- PJJ (AN) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

IV. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT À LA « FABRIQUE DE LA LOI »

A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES EN DIMINUTION

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **21 motions de procédure** ont été déposées : 8 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, 8 motions tendant à opposer la question préalable et 5 motions tendant au renvoi en commission.

Ce nombre est en nette diminution par rapport aux deux dernières années (respectivement 33 et 34 motions déposées), très supérieur au niveau atteint en 2016-2017 et 2014-2015 (respectivement 12 et 11 motions déposées), et proche du niveau atteint en 2015-2016 (22 motions déposées).

Aucun texte n'a fait l'objet de trois motions (contre 2 en 2018-2019) sur l'ensemble du texte et **3 textes ont fait l'objet de 2 motions** au cours de la même lecture (contre 4 l'année dernière), à savoir le projet de loi de financement de la sécurité sociale (exception d'irrecevabilité et renvoi en commission), le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (question préalable et renvoi en commission), ainsi que le projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie (exception d'irrecevabilité et question préalable).

Sur les 18 motions portant sur l'ensemble d'un texte, **7 ont été adoptées**, soit autant que l'année dernière : **aucune exception d'irrecevabilité**, **5 questions préalables** (nouvelles lectures du projet de loi d'orientation des mobilités, du projet de loi de finances pour 2020, du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, des projets de loi organique et ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie) et **2 renvois en commission** (première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale, proposition de loi visant à prévenir le suicide des agriculteurs). L'ensemble des 5 questions préalables ont ainsi été adoptées à l'occasion de nouvelles lectures.

Aucune motion préjudicielle ni aucune motion référendaire n'a été déposée au cours de cette année.

Par ailleurs, cette année, **trois motions ne portant pas sur l'ensemble d'un texte** ont été déposées et adoptées : il s'agit des motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à 4 amendements déposés sur le projet de loi relatif à l'engagement local et à la proximité de l'action publique, à 4 amendements déposés sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, ainsi qu'à 6 amendements déposés sur le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, en ce qu'ils étaient contraires à l'article 38 de la Constitution.

Motions déposées et adoptées au Sénat en 2019-2020

Nature de la motion	Total
Exception d'irrecevabilité (dont adoptées)	8 (3)
Question préalable (dont adoptées)	8 (5)
Renvoi en commission (dont adoptées)	5 (2)
Préjudicielle	-
Référendaire	-
TOTAL	21 (10)

B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **2 152 amendements ont été déposés en commission et 8 246 amendements en séance publique, soit 10 398 amendements déposés au total**, en forte diminution (- 31,7 %) par rapport à l'année dernière.

Pour ce qui concerne les amendements déposés en **commission**, la diminution est de plus de 57 %.

Pour ce qui concerne les amendements déposés en **séance publique**, on observe une diminution plus réduite, de 19 %, par rapport à 2018-2019.

Plus de 80 % des amendements ont été déposés en séance publique, contre un peu plus de 20 % en commission, une proportion en sensible augmentation par rapport à l'année dernière.

Répartition des amendements déposés en commission et en séance

	Total Déposés	commission	séance	% com.	% séance
Gouvernement	340	14	326	4,1 %	95,9 %
Rapp. + com fonds	1 286	740	546	57,5 %	42,5 %
Com avis	147	91	56	61,9 %	38,1 %
Groupes	8 625	1 307	7 318	15,2 %	84,8 %
Les Républicains	2 356	423	1 933	18,0 %	82,0 %
Socialiste et républicain	2 163	300	1 863	13,9 %	86,1 %
Union centriste	1 180	134	1 046	11,4 %	88,6 %
RDSE	894	183	711	20,5 %	79,5 %
La République En Marche	468	81	387	17,3 %	82,7 %
CRCE	930	45	885	4,8 %	95,2 %
Les Indépendants - République et Territoires	375	47	328	12,5 %	87,5 %
NI	259	94	165	36,3 %	63,7 %
Total	10 398	2 152	8 246	20,7 %	79,3 %

Années	Amendements en séance		Amendements en commission	
	déposés	adoptés	déposés	adoptés
1995-1996	6 926	1 968	-	-
1996-1997	3 592	1 489	-	-
1997-1998	3 228	1 781	-	-
1998-1999	4 740	2 809	-	-
1999-2000	5 556	3 131	-	-
2000-2001	5 109	3 246	-	-
2001-2002	4 443	2 815	-	-
2002-2003	7 558	2 537	-	-
2003-2004	10 398	3 685	-	-
2004-2005	7 686	2 706	-	-
2005-2006	8 652	2 799	-	-
2006-2007	5 672	2 118	-	-
2007-2008	5 988	1 959	-	-

Années	Amendements en séance		Amendements en commission	
	déposés	adoptés	déposés	adoptés
2008-2009	8 746	2 379	-	-
2009-2010	8 435	1 776	2 559	1 517
2010-2011	8 377	1 697	2 487	1 570
2011-2012	3 192	1 067	1 097	668
2012-2013	9 085	1 671	3 872	1 918
2013-2014	8 345	2 046	3 511	2 053
2014-2015	10 608	2 243	6 698	3 358
2015-2016	9 888	2 479	4 621	2 597
2016-2017	3 411	984	1 590	847
2017-2018	8 557	1 816	4 115	2 121
2018-2019	10 175	2 404	5 059	2 189
2019-2020	8 246	1 703	2 152	1 016

1 703 amendements ont été adoptés en **séance publique**, soit une diminution de 29,2 % par rapport à l'année dernière. Le taux d'adoption s'établit à **20,7 %**, en retrait par rapport à l'année dernière (23,6 %) et 2017-2018 (21,2 %).

Pour la deuxième année consécutive, **moins d'amendements ont été adoptés en commission qu'en séance publique** : 1 016, soit 54 % de moins que l'année dernière. Le taux d'adoption des amendements de commission a atteint **47,2 %**, en augmentation par rapport à l'année dernière (43,3 %) mais sensiblement inférieur aux années précédentes (51,5 % en 2017-2018 et 53,3 % en 2016-2017).

1. Un nombre d'amendements déposés en commission en fort recul, de près de 57 %, par rapport à l'année dernière

Le nombre d'amendements déposés en commission a reculé de près de 57,5 % par rapport à l'année dernière.

740 amendements ont été déposés par les rapporteurs au fond (soit 34,4 % du total), **91** par les commissions saisies pour avis (soit 4,2 %) et **1 307** par les groupes politiques (soit 60,7 %).

Parmi les **groupes**, il convient de relever que **moins de la moitié des amendements ont été déposés par les membres des groupes de la majorité sénatoriale** (contre 55 % l'année dernière et 60 % l'année précédente) : **423** pour le groupe **Les Républicains** (soit 32,4 % du total), **134** pour le groupe **UC** (soit 10,3 %) et **47** pour le groupe **Les Indépendants** (soit 3,6 %). **300** amendements (soit 23,0 %) ont été déposés par les membres du **groupe socialiste et républicain**, **183** (soit 14,0 %) par ceux du groupe **RDSE** et **45** (soit 3,4 %) par ceux du **groupe CRCE**. Les **NI** ont déposé **94** amendements en commission (soit 7,2 %). Enfin, les sénateurs du groupe **La République En Marche** ont déposé 81 amendements (soit 6,2 %) en commission.

Les groupes ont déposé 84,8 % de leurs amendements en séance publique, une proportion en progression de plus de 10 points par rapport à l'année dernière. Ce taux dépasse 80 % pour six des sept groupes politiques : 95,2 % pour le groupe **CRCE**, 88,6 % pour le groupe **UC**, 87,5 % pour le groupe **les Indépendants**, 86,1 % pour le groupe **socialiste et républicain**, 82,7 % pour le groupe **LaREM** et 82,0 % pour le groupe **Les Républicains**. Seul le groupe **RDSE** a ainsi déposé moins de 80 % de ses amendements en commission (79,5 %).

Le **Gouvernement** n'a déposé que **14** amendements en commission, réservant **96 % de ses amendements pour la séance publique**.

2. Un nombre d'amendements déposés en séance publique en diminution de 19 % par rapport à l'année dernière

8 246 amendements ont été déposés en séance publique au cours de cette année parlementaire, soit une diminution de **19 %** par rapport à 2018-2019.

Le **Gouvernement** a déposé **326 amendements** (soit 4,0 % des amendements déposés), les **commissions saisies au fond 546** (soit 6,6 % des amendements déposés), les **commissions saisies pour avis 56** (soit 0,7 %) et les **groupes 7 318** (soit 88,7 % des amendements déposés, une proportion stable par rapport à l'année dernière).

En analysant dans le détail les amendements déposés par les groupes, il apparaît que, pour la deuxième année consécutive, **le groupe Les Républicains a déposé le plus d'amendements**, avec 1 933 amendements, soit **23,4 %** des amendements de séance, suivi du groupe **socialiste et républicain** avec 1 863 amendements, soit **22,6 %**, et du groupe **UC** avec 1 046 amendements, soit **12,7 %**.

Le groupe **CRCE** a déposé 885 amendements de séance, soit **10,7 %**, le groupe **RDSE** 711 amendements, soit **9,8 %**, le groupe **LaREM** 387 amendements, soit **4,7 %**, et le groupe **les Indépendants** 328 amendements, soit **4,0 %**.

Les groupes de la majorité sénatoriale ont ainsi déposé plus de 40 % des amendements de séance, en augmentation de près de 4 points par rapport à l'année dernière.

3. Treize textes ont fait l'objet du dépôt d'au moins 80 amendements

Lors de cette année parlementaire, **13 textes** (tous en première lecture) ont fait l'objet d'**au moins 80 amendements en séance publique**, soit un nombre stable par rapport à l'année dernière (14 textes).

Un seul texte, le projet de loi de finances initiale, a **donné lieu au dépôt de plus de 1 000 amendements** (contre 3 en 2018-2019, 2 en 2017-2018, 0 en 2016-2017, 1 en 2015-2016 et 4 en 2014-2015).

Textes ayant fait l'objet du dépôt de plus de 80 amendements lors de l'année parlementaire 2019-2020

Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés	Amendements examinés	Amendements adoptés
PLF 2020	123 h 26	2 463	2 019	687
PJL relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique	42 h 21	984	691	140
PLFR 2020 (3)	32 h 51	1 085	990	225
PJL relatif à la bioéthique	28 h 33	331	383	51
PLFR 2020 (2)	15 h 31	343	281	53
PLFSS 2020	13 h 54	946	250 ¹	54
PJL portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19	12 h 55	275	195	68
PJL prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions	12 h 48	212	160	22

¹ Hors les 325 amendements tombés à la suite du rejet de la troisième partie du projet de loi.

Texte	Durée de la discussion des articles	Amendements déposés	Amendements examinés	Amendements adoptés
PJL d'accélération et de simplification de l'action publique	11 h 18	200	164	51
PPL visant à agir contre les violences au sein de la famille	5 h 02	133	121	13
PLFSS 2020 (<i>nouvelle lecture</i>)	7 h 10	237	165	68
PJL d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19	6 h 20	110	94	41
PPL visant à protéger les victimes de violences conjugales	7 h 05	92	82	17

4. Une proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables une nouvelle fois en augmentation

1 218 amendements de séance ont été **déclarés irrecevables** au cours de l'année parlementaire 2019-2020, un nombre **en légère diminution** par rapport à 2018-2019 (- 8,8 %). La **proportion** des amendements déclarés irrecevables atteint en revanche un nouveau niveau record : après avoir atteint 10,9 % en 2016-2017, 7,1 % en 2017-2018 et à 13,1 % en 2018-2019, elle s'est élevée à 14,8 % en 2019-2020.

609 amendements ont été déclarés irrecevables sur le fondement de **l'article 40 de la Constitution**, qui constitue cette année encore le principal motif d'irrecevabilité des amendements (50 %).

206 amendements ont été déclarés irrecevables au titre du **non-respect de la LOLF** (17 %), contre 97 (7 %) l'année dernière, soit un doublement du nombre d'une année sur l'autre.

131 amendements ont été déclarés **irrecevables sur le fondement de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale**, contre 79 au cours de l'année parlementaire précédente.

57 amendements ont été déclarés contraires à **l'article 41 de la Constitution** au motif du caractère non législatif de ces dispositions.

144 amendements ont été déclarés irrecevables pour absence de lien avec le texte (« **cavaliers législatifs** »), un nombre en forte diminution par rapport à l'année dernière (388 amendements).

57 amendements ont été déclarés irrecevables pour contrariété avec la **règle de l'entonnoir**, ce nombre en augmentation mais relativement faible s'expliquant par la rareté des deuxièmes lectures et des examens d'articles en nouvelle lecture.

Enfin, à l'occasion de l'examen de trois textes¹, le Sénat a adopté des **exceptions d'irrecevabilité**, déposée par les commissions saisies au fond, à l'encontre de 14 amendements jugés irrecevables au regard de l'article 38 de la Constitution.

Les amendements déclarés irrecevables

	Année parlementaire 2017-2018	Année parlementaire 2018-2019	Année parlementaire 2019-2020
Irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution)	304	671	609
Irrecevabilité budgétaire (LOLF)	84	97	206
Irrecevabilité sociale (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)	27	79	131
Amendements hors du domaine de la loi (article 41 de la Constitution)	100	80	57
Absence de lien avec le texte (article 45, alinéa 1, de la Constitution)	80	388	144
Irrecevabilité « entonnoir » (article 44 bis, alinéas 5 et 6, du Règlement)	0	11	57
Irrecevabilité dans le cadre d'une procédure de législation en commission (article 47 quater du Règlement)	-	2	-
Irrecevabilité adoptée par le Sénat en séance publique (article 44 bis du Règlement)	12	7	14
Total	607	1 335	1 218

Par ailleurs, cette année, **592** amendements ont été déclarés **irrecevables** au stade de l'élaboration du texte en **commission** (contre 288 l'année dernière) : 298 au titre de l'article 40 de la Constitution, 289 au

¹ *Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ; projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ; projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.*

titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution, 3 au titre de l'article 44 *bis*, alinéas 5 et 6, du Règlement et 2 au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

5. Un taux d'adoption des amendements en légère augmentation en commission et en léger retrait en séance publique

• **1 016 amendements** ont été **adoptés en commission** au cours de l'année parlementaire, soit près de **47,2 % d'adoptions**, une proportion en **légère augmentation** par rapport à 2018-2019 (43,3 %).

Ces 1 016 amendements ont été intégrés au texte de la commission et n'ont donc pas été examinés en séance publique. En considérant que le braquet moyen a été cette année de 19,5 amendements à l'heure, ce sont donc près de 52 heures de séance publique qui ont été « épargnées ».

Parmi ces **1 016** amendements adoptés figuraient **709 amendements des rapporteurs** (95,8 % d'adoption), **78 des commissions saisies pour avis** (85,7 % d'adoption), **10 du Gouvernement** (71,4 % d'adoption) et **219 des groupes politiques** (16,8 % d'adoption, stable par rapport à l'année dernière).

Parmi les amendements des membres des groupes, ce taux atteint 28,4 % pour les amendements des membres du groupe LaREM, 26,1 % pour le groupe UC, 19,1 % pour le groupe Les Indépendants, 18,7 % pour le groupe Les Républicains, 15,7 % pour le groupe socialiste et républicain, 11,5 % pour le groupe RDSE, et 8,9 % pour le groupe CRCE.

• Le **taux d'adoption des amendements de séance** a, quant à lui, légèrement diminué, **passant de 23,6 % à 20,7 %**.

78,2 % des amendements des rapporteurs ont été adoptés, une proportion stable par rapport à l'année dernière, et 55,2 % des amendements du Gouvernement, soit également une proportion en augmentation de 10 points par rapport à l'année dernière.

14,5 % des amendements des membres des groupes politiques (en recul de 3 points par rapport à l'année dernière) ont été adoptés : ce taux atteint 21,4 % pour les amendements issus du groupe LaREM, 20,0 % pour les amendements issus du groupe Les Républicains, 16,4 % pour les amendements issus du groupe Union centriste et 12,9 % pour les amendements issus des groupes socialiste et républicain et RDSE, 12,2 % pour les amendements issus du groupe Les Indépendant et 5,0 % pour les amendements issus du groupe CRCE.

Taux d'adoption des amendements

Auteur	Amendements adoptés en commission		Amendements adoptés en séance publique	
	Valeur absolue	% des déposés	Valeur absolue	% des déposés
Gouvernement	10	71,4 %	180	55,2 %
Rapporteurs/ Commission	709	95,8 %	427	78,2 %
Rapporteurs/ Commission pour avis	78	85,7 %	36	64,3 %
Groupes	219	16,8 %	1 060	14,5 %
Les Républicains	79	18,7 %	387	20,0 %
Socialiste et républicain	47	15,7 %	240	12,9 %
UC	35	26,1 %	172	16,4 %
RDSE	21	11,5 %	92	12,9 %
LaREM	23	28,4 %	83	21,4 %
CRCE	4	8,9 %	44	5,0 %
Les Indépendants	239	19,1 %	40	12,2 %
NI	1	1,1 %	2	1,2 %
Total	1 016	47,2 %	1 703	20,7 %

6. 45 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale

45 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale. Ce taux est en forte diminution par rapport à l'année dernière (55 %), pour atteindre le plus faible niveau depuis 1983. Hors textes financiers, ce taux n'atteint également que 50 %.

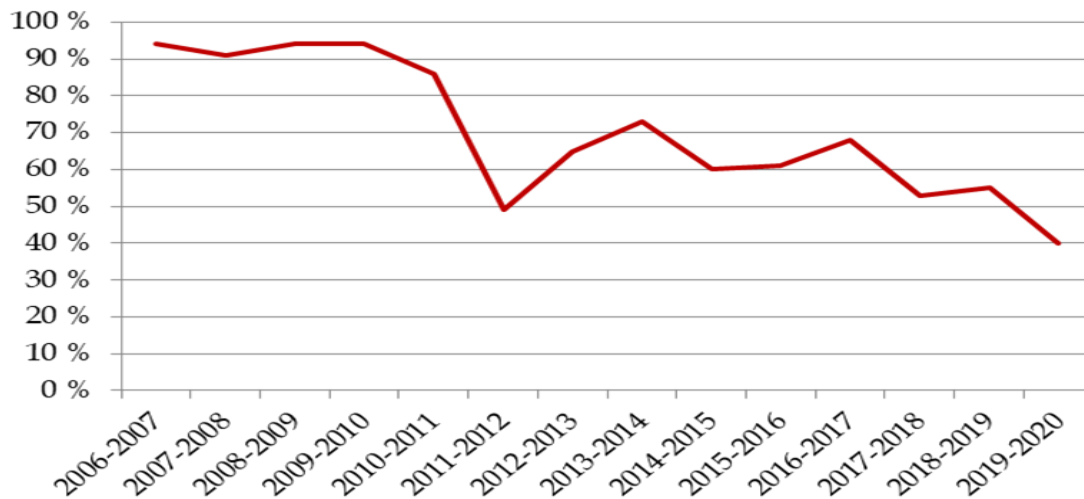
Le taux de reprise des amendements adoptés **en commission** atteint **72 %** (contre 57 % l'année dernière) et le taux de reprise des amendements adoptés en **séance publique** atteint 40 % (contre 55 % l'année dernière).

55 % des amendements des commissions saisies au fond et 64 % des amendements des commissions saisies pour avis ont été repris par l'Assemblée nationale.

Pour ce qui concerne les **groupes politiques**, c'est le cas de **82 %** des amendements issus du groupe **La République En Marche**, **37 %** des amendements issus du groupe **Les Indépendants**, **35 %** des amendements issus du groupe **UC**, **29 %** des amendements issus du groupe **Les Républicains**, **27 %** des amendements issus du groupe **socialiste et républicain**, **25 %** des amendements issus du groupe **RDSE** et **24 %** des amendements issus du groupe **CRCE** ont été repris par l'Assemblée nationale.

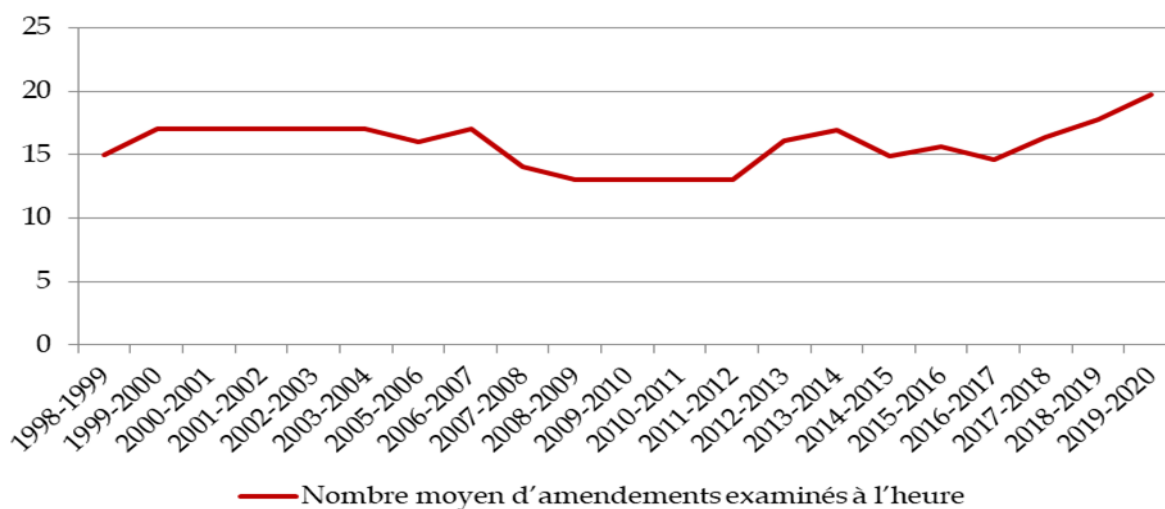
Enfin, **96 %** des amendements du **Gouvernement** adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.

**Évolution du taux de reprise par l'Assemblée nationale
des amendements adoptés par le Sénat**



7. Le braquet d'examen des amendements de séance a atteint un niveau record

Pour la troisième année consécutive, le « **braquet** » d'examen des **amendements de séance**, c'est-à-dire le nombre d'amendements examinés par heure, est **en augmentation sensible**, passant de **17,8 à 19,7** amendements par heure, **atteignant un niveau record**. Le braquet était de 16,4 en 2017-2018, 14,6 en 2016-2017, 15,6 en 2015-2016 et 14,9 en 2014-2015.



Parmi les **textes** faisant l'objet de **plus de 80 amendements en séance publique**, le braquet est compris **entre 11,6** pour la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales et **30,1** pour le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

C. L'INFLATION LÉGISLATIVE EN COURS DE NAVETTE DEMEURE SOUTENUE

1. Une augmentation élevée du nombre d'articles au cours de la navette, mais une croissance modérée du volume des textes en comparaison de la session précédente

Entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020, **42 textes ont été définitivement adoptés par le Parlement**, hors ratification de conventions internationales.

L'inflation législative au cours de la navette parlementaire a été relativement élevée : en moyenne, les textes examinés ont augmenté de **179,7 %** en nombre d'articles et de **68,1 %** en nombre de caractères, entre le dépôt initial et l'adoption définitive par le Parlement. Ces chiffres semblent en cohérence avec l'évolution observée depuis plusieurs années :

- en **nombre d'articles**, l'inflation législative en cours de navette semble **poursuivre sa progression** par rapport aux sessions précédentes (+ 34,7 % en 2018-2019, + 85 % en 2017-2018, et + 153,7 % en 2016-2017) ;

- **l'augmentation de la taille des lois en volume**, c'est-à-dire en nombre de caractères, si elle est inférieure à celle observée lors de la session précédente (+ 106,6 % en 2018-2019), **est relativement proche de la tendance observée depuis 2012** (sur la période 2012-2020, la croissance des textes en nombre de caractères au cours de la navette a été en moyenne de 79 %).

Au cours de la session 2019-2020, le nombre d'articles par texte est passé, en moyenne, de 11 dans le texte initialement déposé à 30 à l'issue de l'adoption définitive par le Parlement.

Certains textes ont été caractérisés par une inflation particulièrement élevée en nombre d'articles. À ce titre, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a été la plus emblématique, ayant connu une progression de 1 425 % en nombre d'articles (**passant de 4 à 61 articles** au cours de la navette parlementaire). Par ailleurs, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a connu une augmentation du nombre d'articles de 900 % (**passant de 13 à 130 articles** au cours de la navette parlementaire). À titre de comparaison, en 2018-2019, l'inflation en nombre d'articles la plus élevée s'était établie à 476,5 %¹. Ces chiffres doivent toutefois être relativisés : d'une part, du fait de la taille relativement faible de ces textes au moment de leur dépôt, et, d'autre part, au regard d'une inflation en nombre de caractères moins forte (respectivement, pour ces deux textes, + 372,5 % et + 423,3 %). Ainsi, une inflation soutenue en nombre d'articles, qui s'explique par l'adoption de nombreux articles additionnels au cours de la navette parlementaire, ne se traduit pas nécessairement par un « gonflement » équivalent du volume du texte. Par exemple, la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 dont le nombre d'articles a augmenté de 44,8 % entre le dépôt et l'adoption définitive par le Parlement a vu son volume diminuer (le nombre de caractères ayant baissé de 5,1 %).

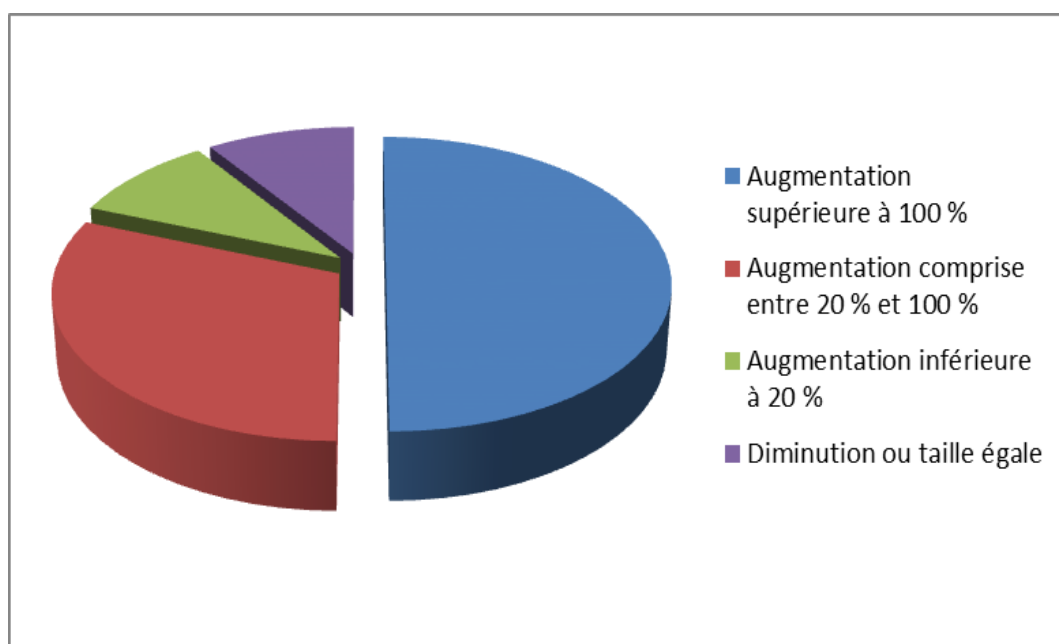
Si **l'inflation en volume a semblé modérée au regard des sessions précédentes**, il convient de préciser que **le volume des textes initialement déposés**, bien que légèrement inférieur (2,05 millions de caractères) à celui observé en 2018-2019 (2,136 millions de caractères en 2018-2019) **a été en moyenne plus élevé qu'au cours des sessions 2017-2018 et 2016-2017** (respectivement, 1,930 million et 1,530 million de caractères). À titre d'illustration, le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 initialement déposé par le Gouvernement était particulièrement volumineux (464 288 caractères) au regard des années précédentes (le PLF pour 2019 initialement déposé comptait 359 979 caractères et le PLF pour 2018 en comptait 286 010).

¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

En nombre de caractères, l'inflation législative a concerné 37 des 42 textes définitivement adoptés par le Parlement entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020, soit 88 % d'entre eux, une proportion supérieure à celle constatée au cours de la session précédente (80 %). Il convient de souligner le cas de la loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant qui a connu une augmentation exceptionnellement élevée (+ 9 900 %), passant de 207 à 20 673 caractères entre le dépôt et l'adoption définitive par le Parlement. En revanche, 3 textes¹ ont connu une inflation en nombre de caractères très modérée (inférieure à 3 %). Pour 4 textes, une diminution du nombre de caractères a été constatée au cours de la navette parlementaire (le nombre d'articles a également diminué pour deux d'entre eux² et il est resté stable pour l'un d'entre eux³).

Le graphique ci-après rend compte de la répartition des textes en fonction de l'augmentation en volume (c'est-à-dire en nombre de caractères) constatée entre leur dépôt et l'adoption définitive par le Parlement.

Répartition des textes définitivement adoptés en fonction de l'évolution de leur volume en cours de navette en 2019-2020



Source : Direction de la Séance du Sénat

¹ Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019, loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, loi n° 2020-937 du 30 juillet 2020 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

² Loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions et loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent.

³ Loi n° 2020-48 du 28 janvier 2020 visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Île-de-France.

2. L'inflation législative, facteur d'instabilité législative

Depuis plusieurs années, **l'inflation législative alimente une instabilité législative croissante** : il est de plus en plus fréquent qu'une même disposition législative soit modifiée à de multiples reprises au cours d'un même quinquennat, parfois dans un intervalle de temps très réduit.

À titre d'illustration, en 2019, l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale, qui avait été modifié par la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 (dont l'entrée en vigueur était prévue le 1^{er} janvier 2020) puis par l'ordonnance n° 2019-861 du 21 août 2019 visant à assurer la cohérence de diverses dispositions législatives avec la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a été entièrement réécrit par la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

En 2019-2020, la **forte activité législative dans le domaine sanitaire**, liée à **l'épidémie de covid-19**, a accentué ce phénomène : à titre d'exemple, l'article L. 3131-5 du code de la santé publique, créée par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été modifié à deux reprises les mois qui ont suivi (par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, puis par la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire).

Par ailleurs, l'augmentation de la taille des textes au fil de la navette parlementaire entraîne régulièrement la modification d'une même disposition par plusieurs textes examinés en même temps par le Parlement.

En définitive, l'instabilité législative, rendant plus complexe le **travail du législateur** qui doit souvent **assurer l'articulation dans le temps** de modifications apportées à une même disposition législative, constitue un **facteur de fragilité pour la qualité de la loi**.

D. 4 PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES PARMIS LES 18 PROPOSITIONS DE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES

Sur **42 textes adoptés définitivement** hors conventions internationales, **18 sont issues d'initiatives parlementaires** (soit une proportion de 42,9 %, en nette diminution par rapport à l'année parlementaire 2018-2019, où cette proportion avait atteint 51,0 %) : **4** (soit 22,2 % des propositions de loi définitivement adoptées) sont issues d'une **proposition de loi sénatoriale** et **14** (soit 77,8 %) issues d'une **proposition de loi déposée par les députés**.

Le nombre de lois issues d'initiatives sénatoriales est **en nette diminution par rapport à l'année dernière** (12 lois) mais supérieur à l'année 2017-2018 (2 lois).

**Propositions de loi sénatoriales adoptées définitivement
pendant l'année parlementaire 2019-2020**

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulgation
Clarification de diverses dispositions du droit électoral	M. Alain RICHARD (LaREM)	Lois	Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019
Clarification de diverses dispositions du droit électoral (PPLO)	M. Alain RICHARD (LaREM)	Lois	Loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019
Amélioration de la lisibilité du droit	M. Vincent DELAHAYE et Mme Valérie LÉTARD (UC)	Lois	Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019
Amélioration de l'accès à la prestation de compensation du handicap	M. Alain MILON (Les Républicains)	Affaires sociales	Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020

Cette année, 2 lois sénatoriales sont issues du groupe LaREM, 1 du groupe UC et 1 du groupe les Républicains.

CHAPITRE II LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR

I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT

La Conférence des Présidents fixe, en application de l'article 29 *bis* du Règlement, le programme de travail des séances plénières du Sénat dans le cadre du partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement. Au début de chaque session ordinaire, elle détermine les semaines de séance et leur répartition entre le Sénat et le Gouvernement, avec l'accord de celui-ci (alinéa 2).

La Conférence des Présidents :

- détermine l'ordre du jour des semaines de séance réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (alinéa 3) ;
- programme les jours réservés à l'ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires (alinéa 5) ;
- prend acte des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement et propose au Sénat l'ordre du jour qui lui est réservé par priorité ou en complément des demandes du Gouvernement ou de l'ordre du jour réservé par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (alinéa 6).

A. L'ÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER DE LA SESSION

Selon une pratique désormais établie, hors année d'élection sénatoriale, **le calendrier pour l'ensemble de la session 2019-2020 fut fixé lors de la dernière réunion de la Conférence des Présidents de la session extraordinaire de juillet 2019.**

Le calendrier des semaines de la session 2019-2020 ainsi établi fut modifié à trois reprises :

- une première fois lors de réunion de la Conférence des Présidents du 19 mars, au début de la période de confinement, afin d'examiner les projets de loi ordinaire et organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Cette modification fut faite à la demande du Gouvernement, qui précisa qu'il renonçait à ce que la semaine du 6 avril fut réservée à un ordre du jour déterminé par lui et souhaitait que la semaine du 16 mars, initialement de suspension, soit réservée, par priorité, à l'examen des textes dont il demandait l'inscription à l'ordre du jour ;

- une deuxième fois, de manière très substantielle, lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 29 avril afin de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire du covid-19 sur les travaux parlementaires en séance publique ;
- une dernière fois, de manière ponctuelle, à la demande du Gouvernement, afin d'intervenir la nature des semaines des 18 et 25 mai 2020 (cf. *infra*).

B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE

1. Quatorze réunions de la Conférence des Présidents dont deux exceptionnelles

La Conférence des Présidents s'est réunie à **quatorze reprises** au cours de l'année parlementaire 2019-2020. Parmi ces réunions, deux ont été convoquées pour des raisons spécifiques :

- une réunion exceptionnelle de la Conférence des Présidents fut convoquée le **jeudi 14 novembre 2019** pendant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), à la suite de l'annonce par le Président de la République d'un plan d'action en faveur de l'hôpital dont le contenu serait précisé à l'occasion du conseil des ministres suivant, c'est-à-dire le mercredi 20 novembre, soit après la fin de l'examen du texte par le Sénat. Alors que l'idée de suspendre les travaux jusqu'aux annonces du Gouvernement fut évoquée, la Conférence des Présidents décida de proposer au Sénat d'achever rapidement l'examen de la troisième partie avant de la rejeter, ce qui conduirait automatiquement au rejet de la quatrième partie, puis de rejeter l'ensemble du PLFSS. Il fut également décidé que la nouvelle lecture de ce texte se tiendrait les samedi 30 novembre et dimanche 1^{er} décembre. La modification d'ordre du jour ayant été décidée en Conférence des Présidents, en accord avec le Gouvernement, celui-ci n'envoya pas de lettre d'ordre du jour (cf. chapitre III) ;

- le **mardi 28 janvier 2020**, le Président du Sénat convoqua la Conférence des Présidents à la suite de la demande de Mme Éliane ASSASSI, présidente du groupe CRCE, puis de M. Bruno RETAILLEAU, président du groupe Les Républicains, afin que celle-ci se prononce, en application du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, sur l'engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée sur le projet de loi organique relatif au système universel de retraite et sur le projet de loi instituant un régime universel de retraite (cf. *infra*).

2. Les réunions de la Conférence des Présidents pendant la période de confinement lié à la crise du sanitaire du 19 mars au 29 avril 2020

Trois réunions de la Conférence des Présidents eurent lieu pendant la période de confinement (entre le 17 mars et le 11 mai 2020), les 19 mars, 7 et 29 avril.

La réunion du **19 mars**, convoquée le 17 mars, se tint en salle Médicis sans dispositif de participation par audioconférence qui, en raison des délais, n'avait pu être mis en place. 23 membres de la Conférence des Présidents sur 30 furent présents. La Conférence des Présidents n'ayant été convoquée que pour le jeudi 19 mars à 14 heures, avant l'ouverture de la séance publique prévue ce même jour à 14 h 30, les sénateurs furent informés dès le mardi 17 mars après-midi par un courrier du Président adressé par voie électronique que le Sénat siègerait les jeudi 19 et vendredi 20 mars pour examiner un projet de loi et un projet de loi organique portant diverses dispositions d'urgence et un projet de loi de finances rectificative, ces textes devant être délibérés en Conseil des ministres le mercredi 18 mars. La Conférence des Présidents retira de l'ordre du jour l'ensemble des débats de contrôle et des textes législatifs inscrits sur la semaine de contrôle du 23 mars et la semaine d'initiative du 30 mars, le Gouvernement confirmant le retrait des textes inscrits sur la semaine gouvernementale du 6 avril. Le maintien d'une séance hebdomadaire de questions au Gouvernement, dans un format spécifique, fut subordonné à une concertation avec les présidents de groupes, le Président de l'Assemblée nationale et l'exécutif. En conséquence, à l'issue de la réunion de la Conférence des Présidents, plus aucune séance ne figurait à l'ordre du jour à compter du 23 mars.

Pour les deux réunions suivantes, un dispositif d'audioconférence fut mis en place en salle Médicis. Les membres de la Conférence des Présidents étaient invités à signaler leur volonté d'assister à ces réunions en audioconférence. Un numéro de téléphone ainsi qu'un code leur étaient fournis avant la réunion. 21 des 30 membres de la Conférence des Présidents assistèrent ainsi par audioconférence à la réunion du 7 avril 2020, qui se déroula par ailleurs en l'absence du ministre chargé des relations avec le Parlement qui ne pouvait être présent pour des raisons personnelles.

La réunion du **7 avril** conduisit notamment la Conférence des Présidents à fixer le principe d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement par semaine jusqu'à la fin du mois d'avril et permit de faire le point sur le suivi par les commissions permanentes des mesures liées à la crise sanitaire.

La réunion du **29 avril** permit principalement de fixer le nouveau calendrier des séances du Sénat pour la fin de la session ainsi que les modalités d'une reprise de l'activité législative et de contrôle dans des conditions normales.

Le système d'audioconférence fut également utilisé lors de la réunion du **13 mai** et proposé pour la dernière fois à l'occasion de la réunion du 27 mai. Deux sénateurs seulement firent part de leur volonté de pouvoir assister par ce biais à cette dernière réunion.

Pendant cette période, chaque réunion de la Conférence des Présidents fut également l'occasion pour le Questeur délégué ou le Président du Sénat de faire un point sur l'évolution des règles d'accès à l'hémicycle et de circulation dans le Palais.

3. Pour la première fois depuis novembre 2016, la Conférence des Présidents fut amenée à se prononcer par un vote

Durant la session 2019-2020, la Conférence des Présidents décida par un vote de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée sur le projet de loi et le projet de loi organique instituant un système universel de retraite (303 voix pour, 24 contre et 14 abstentions). **Ce fut la première fois depuis novembre 2016 que la Conférence des Présidents fut amenée à se prononcer par un vote.**

4. Une programmation à long terme des décisions de la Conférence des Présidents mais des modifications d'ordre du jour plus nombreuses

a) Un effort de prévisibilité des travaux en séance publique maintenu malgré la crise sanitaire

Le rythme **d'une réunion par mois a été maintenu** pour une période de programmation d'en moyenne **5,5 semaines**. Trois réunions de la Conférence des Présidents se sont donc tenues pendant la période de confinement (19 mars, 7 et 29 avril).

b) Le respect par le Gouvernement de l'exigence de transmission d'un programme prévisionnel prévu par le Règlement du Sénat pour le seul premier trimestre de la session

Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 29 *bis* du Règlement du Sénat, le Gouvernement doit informer la Conférence des Présidents des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat au début de chaque session ordinaire, puis, au plus tard, le 1^{er} mars suivant.

Cependant, comme c'est le cas depuis la session 2015-2016, **seul le programme prévisionnel du premier trimestre (octobre-décembre) a été communiqué par le Gouvernement**, par lettre en date du 14 octobre 2019, à la Conférence des Présidents. Il faut toutefois noter qu'en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 à partir du mois de mars 2020, il n'a pas été possible d'établir un tel programme prévisionnel pour la fin de la session.

c) Des modifications et ajustements de l'ordre du jour plus nombreux

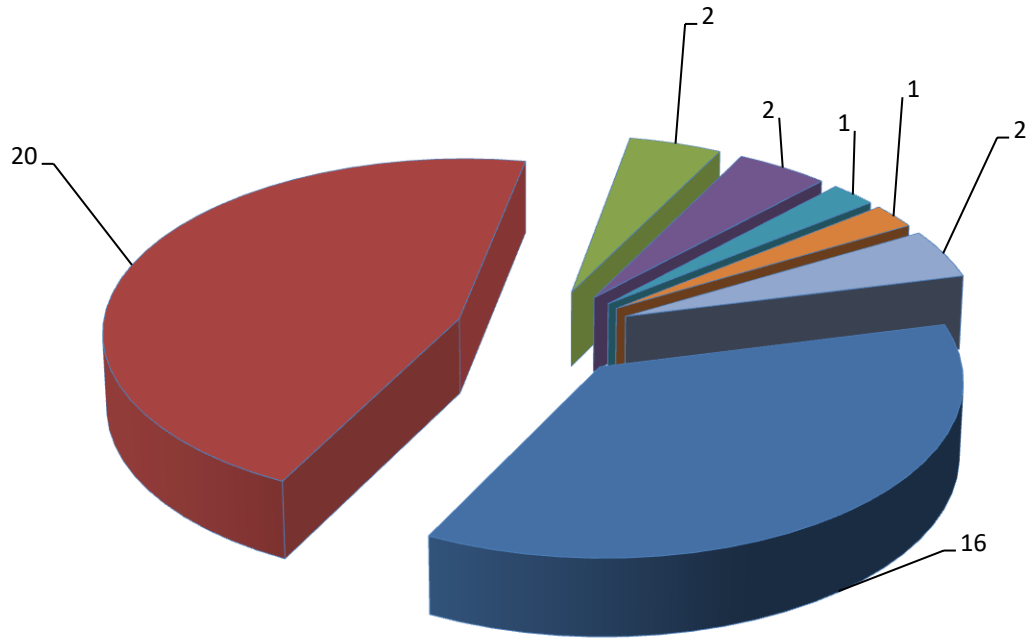
Comme lors de la session 2017-2018, **34** modifications ont été apportées à l'ordre du jour du Sénat durant la session, contre 27 en 2018-2019. Ici encore, la crise sanitaire a fortement réduit la visibilité des travaux parlementaire et a engendré de nombreuses modifications d'ordre du jour. À titre d'exemple, on a compté six modifications d'ordre du jour entre le 17 mars, début du confinement, et le 11 mai, début du déconfinement.

Parmi ces modifications :

- 16,5 ont été demandées par le Gouvernement, dont une modification substantielle de la session extraordinaire de juillet à la suite de la nomination du Gouvernement de M. Jean CASTEX, le 6 juillet 2020 ;
- 15,5 ont été décidées par le Sénat, dont 6 à la demande d'un groupe politique ;
- 2 résultaient d'un accord entre le Sénat et le Gouvernement :
 - pour permettre l'inscription de l'examen d'une proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête pendant une semaine du Gouvernement ;
 - pour acter, d'une part, la demande du Gouvernement de report du samedi 21 mars au dimanche 22 mars de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et décider, d'autre part, de l'inscription, à la suite d'un accord entre le Sénat et le Gouvernement, d'une séance hebdomadaire de questions de contrôle pendant la crise sanitaire.

Comme les années précédentes, certaines de ces modifications procédaient à plusieurs **ajustements** de l'ordre du jour du Sénat, de sorte que le nombre total de ces derniers s'est élevé à 44 en 2019-2020, soit le plus haut total depuis la session 2014-2015 (59 modifications).

Nature des ajustements apportés à l'ordre du jour au cours de l'année parlementaire 2019-2020



- Changement horaire / report
- Retrait ou inscription d'un texte ou d'un débat à l'ordre du jour
- Modification du mode d'examen d'une convention
- Inscription d'une déclaration du Gouvernement (art. 35, 50-1, 49-4, lecture d'une déclaration de politique générale)
- Nominations des membres d'une MCI
- Modification substantielle (Session extraordinaire)
- Hommage

C. LES DEMANDES DE CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE OU D'UNE MISSION D'INFORMATION FORMULÉES PAR LES GROUPES EN APPLICATION DE LEUR « DROIT DE TIRAGE »

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **tous les groupes politiques utilisèrent leur droit de tirage accordé par l'article 6 bis** du Règlement du Sénat pour obtenir la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

Il faut noter que, bien qu'ayant été formulée par courrier le 18 février 2020, la demande par le groupe La République En Marche de constitution d'une mission d'information sur le trafic de stupéfiants en Guyane ne fut actée en Conférence des Présidents que lors de sa réunion du 29 avril 2020 et sa constitution en séance publique fixée au 13 mai, soit après la période de confinement liée à la crise sanitaire. Il ne fut toutefois pas accordé de dérogation quant au délai pour achever les travaux de la mission : il fut ainsi précisé que ceux-ci devraient être achevés avant le début de la session suivante.

D. LA DÉCISION DE PROPOSER AU SÉNAT LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

Lors de sa réunion du 29 avril 2020, la Conférence des Présidents décida du principe de la création d'une commission d'enquête sur la gestion de la crise sanitaire, l'origine des difficultés rencontrées et les réponses à apporter. La Conférence des Présidents estima que la composition de cette commission d'enquête pourrait déroger à la limite de 21 membres fixée par l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, au regard du caractère exceptionnel de la situation, et que le nombre de membres de cette commission d'enquête pourrait être portée à 36. L'examen par le Sénat de la proposition de résolution portant création de cette commission d'enquête, déposée par M. Gérard LARCHER, fut fixé par la Conférence des Présidents réunie le 17 juin au mardi 30 juin et la nomination des membres en séance eut lieu le mercredi 1^{er} juillet, au cours de la session extraordinaire.

Depuis 2005, seules deux commissions d'enquête furent créées en dehors du droit de tirage, la première l'ayant été le 10 octobre 2019, au début de cette même session, à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, sans que la Conférence des Présidents ne se soit préalablement prononcée (cf. *infra*).

II. UN PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ÉQUILIBRÉ ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT ET ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES SÉNATORIALES

Au cours de la session 2019-2020, le partage de l'ordre du jour fut marqué par la période de confinement lié à la crise sanitaire, au cours de laquelle le Sénat se réunit uniquement pour les questions d'actualité au Gouvernement ainsi que pour l'examen des textes financiers ou d'urgence déposés par le Gouvernement.

S'agissant du **nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour**, le partage reste cette année encore **nettement en faveur du Sénat** (101 sujets contre 87) avec une hausse des sujets inscrits à la demande des instances du Sénat (30 contre 21 seulement la session précédente) et une stabilité des sujets inscrits à l'initiative des groupes politiques. En revanche, **l'ordre du jour sénatorial reste, en termes d'heures de séance, très minoritaire** (70,1 % du temps de séance pour le Gouvernement).

Enfin, l'ordre du jour des semaines sénatoriales est, cette année encore, fixé de façon prépondérante par les groupes politiques, *a fortiori* lorsque l'on prend en compte leurs espaces réservés.

A. UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT

La répartition initiale des **33 semaines** de la session ordinaire 2019-2020, fixée lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 17 juillet 2019, aboutissait au partage suivant :

- **19** semaines consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, en incluant les **4** semaines dévolues à l'examen des textes financiers de l'automne (plus deux jours à la fin du mois de juin) ;
- **14** semaines sénatoriales réparties entre **6,5** semaines consacrées à l'initiative sénatoriale et **7,5** semaines au contrôle.

Le calendrier initial prévoyait également **6 semaines de suspension** des travaux parlementaires en séance publique dont deux au mois de mars 2020 en raison des élections municipales prévues les 15 et 22 mars. Toutefois la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et le confinement de la population qui fut mis en place à partir du 17 mars bouleversa ce calendrier.

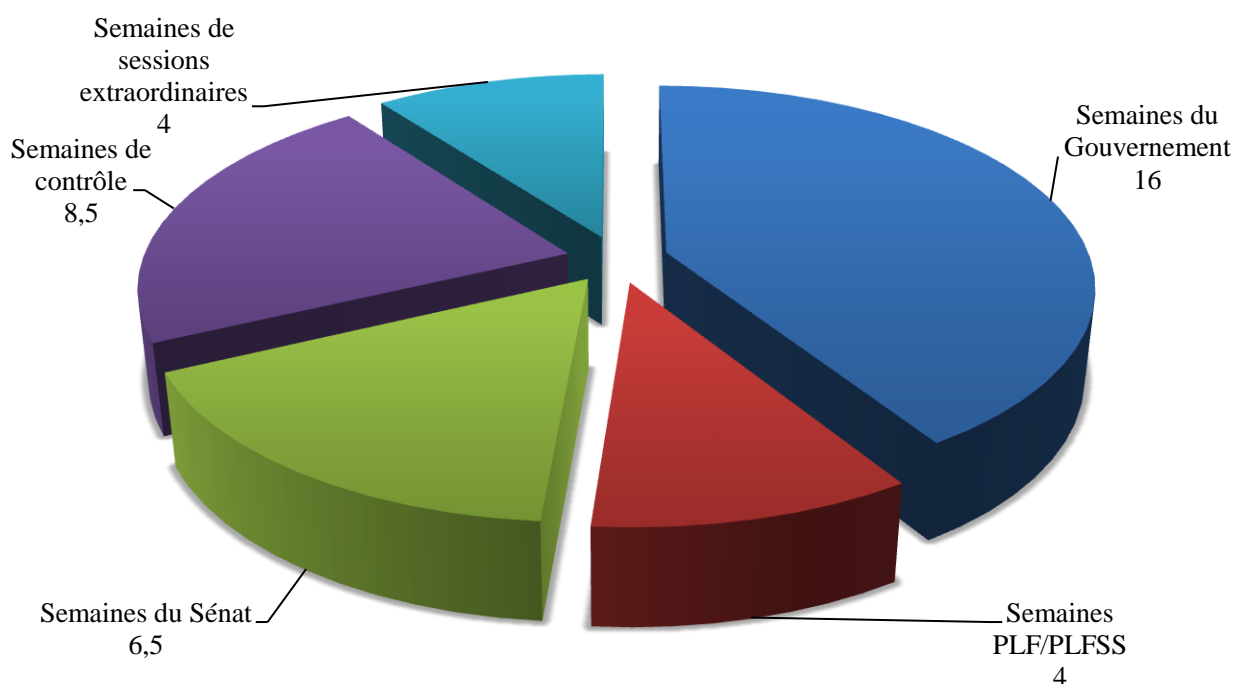
Lors de sa réunion du 19 mars 2020, la Conférence des Présidents décida de retirer de l'ordre du jour du Sénat tous les débats et textes préalablement inscrits et de maintenir, dans la mesure du possible, une séance de « questions de contrôle au Gouvernement » rebaptisées par la suite en questions d'actualité au Gouvernement. Lors de sa réunion suivante, le 7 avril 2020, il fut décidé du principe du maintien d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement par semaine tout au long du mois d'avril. Les semaines du 16 mars et du 13 avril, qui étaient initialement des semaines de suspension, furent dès lors considérées comme des semaines de séance. Un nouveau calendrier de la session fut finalement adopté lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 29 avril. De ce nouveau calendrier résulta la répartition suivante de **35 semaines** de la session ordinaire dont :

- **20** semaines consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, en incluant les **4** semaines dévolues à l'examen des textes financiers de l'automne ;
- **15** semaines sénatoriales, dont **8,5** consacrées au contrôle et **6,5** à l'initiative sénatoriale (plus deux jours à la fin du mois de juin).

S'y sont ajoutées **4** semaines de **session extraordinaire** au cours du mois de **juillet** (le Sénat siégeant 11 jours, soit un jour de moins qu'en juillet 2019). En raison de la tenue des élections sénatoriales, le Sénat ne siégea pas lors de la session extraordinaire de septembre.

**Partage des semaines d'ordre du jour Gouvernement/Sénat
en 2019-2020**

Semaines de séance publique	2019-2020	2018-2019
Semaines de séance en session ordinaire	35	33
Semaines gouvernementales	20	19
• <i>dont semaines du Gouvernement</i>	16	15
• <i>dont semaines PLF/PLFSS</i>	4	4
Semaines sénatoriales	15	14
• <i>dont semaines sénatoriales de contrôle</i>	8,5	7,5
• <i>dont semaines du Sénat</i>	6,5	6,5
Semaines de séance en sessions extraordinaires	4	5



Hors sessions extraordinaires et discussions financières (PLF et PLFSS), se maintient, en 2019-2020, un **équilibre entre le Gouvernement et le Sénat dans le partage des semaines de session**, conforme à l'esprit de l'article 48 de la Constitution, avec 49 % des semaines (15) pour le Sénat et 51 % (16) pour le Gouvernement.

En termes d'**heures de séance**, le rapport est toujours très favorable au Gouvernement même si celui-ci s'est légèrement réduit lors de cette session pour retrouver le niveau de la session 2017-2018 : les sujets inscrits à l'initiative du Gouvernement pendant la session ordinaire, hors questions, ont représenté 70,1 % du temps de la séance publique (contre 77,2 % l'année dernière) et ceux inscrits à l'initiative du Sénat 29,9 % (contre 22,8 %).

**Répartition ajustée des heures de séance
par auteur de la demande et par type de semaine (hors questions)
- session ordinaire 2019-2020 -**

	Semaines Gvt		Semaines d'initiative (hors esp. rés.)		Semaines de contrôle (hors esp. rés.)		Espaces réservés		Total	
	Heures	%	Heures	%	Heures	%	Heures	%	Heures	%
Gouvernement	383 h 28	99,3 %	4 h 22	12,3 %	6 h 15	8,1 %	-	-	394 h 05	70,1 %
Groupes politiques	-	-	20 h 37	58,0 %	41 h 16	53,4 %	63 h 07	100 %	125 h 01	22,2 %
Instances Sénat	2 h 51	0,7 %	10 h 33	29,7 %	29 h 46	38,5 %	-	-	43 h 10	7,7 %
Total général	386 h 19	-	35 h 33	-	77 h 17	-	63 h 07	-	562 h 18	-

La baisse du nombre total d'heures de séance en 2019-2020 (562 h 18 contre 672 h 45 – hors questions) s'explique par la période de suspension de l'activité en séance publique en raison de la pandémie de covid-19.

Toutefois, malgré cette baisse, le nombre d'heures de séance consacrées à des sujets inscrits à la demande des instances du Sénat a lui fortement augmenté par rapport à la session 2018-2019, où il avait fortement baissé, passant de 26 h 49 en 2018-2019, soit 4 % des heures de séance, à 43 h 10 en 2019-2020, soit 7,7 % des heures de séance. Le nombre d'heures de séance à l'initiative des groupes politiques représente 22 % du total, stable par rapport à la session précédente (125 h 01 contre 126 h 52 en 2018-2019). La baisse totale du nombre d'heure de séance sur la session en raison de la période confinement s'est donc en totalité portée sur les inscriptions à la demande du Gouvernement.

B. DES ÉCHANGES DE BONS PROCÉDÉS ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT

1. La modification à la demande du Gouvernement du calendrier des séances et le maintien des espaces réservés sur une semaine gouvernementale

En dehors de la redéfinition du calendrier de la fin de la session à l'issue de la période de confinement lors de la Conférence des Présidents du 29 avril 2020 (cf. *supra*), le Gouvernement ne demanda qu'une seule modification du calendrier des séances.

Par lettre en date du 12 mai 2020, le Gouvernement demanda une modification du calendrier de la session afin d'invertir la nature des semaines des 18 et 25 mai 2020. Cette modification fut actée lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 13 mai. En accord avec le Gouvernement, les espaces réservés prévus lors de la semaine du 25 mai, qui était initialement une semaine de contrôle, furent maintenus. **De manière exceptionnelle, trois espaces réservés aux groupes d'opposition ou minoritaires eurent donc lieu lors d'une semaine gouvernementale.**

2. L'inscription de sujets à la demande du Gouvernement sur des semaines du Sénat

Le Gouvernement ne fit usage **qu'une seule fois** des priorités que lui accorde le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution en matière de fixation de l'ordre du jour, pour l'inscription de l'examen du **projet de loi de finances rectificative pour 2019** le 18 novembre 2019, lors d'une semaine de contrôle.

Il a cependant sollicité du Sénat l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet lors des semaines du Sénat, à savoir l'examen du projet de loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire le 22 juin 2020, lors d'une semaine d'initiative sénatoriale.

3. L'inscription de mesures d'ordre interne ou de débats de contrôle sur des semaines gouvernementales

- Le Sénat décida, le 10 octobre 2019, de créer une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine de produits chimiques « Lubrizol » survenu le 24 septembre 2020. Ce fut la **première fois depuis 2005** qu'une commission d'enquête fut créée **en dehors du droit de tirage** des groupes politiques, prévu à l'article 6 *bis* du Règlement. Afin que la commission d'enquête puisse entamer ses travaux le plus rapidement possible, l'examen et le vote de cette résolution en séance publique furent programmés pour la semaine gouvernementale du 7 octobre, avec une nomination des membres en séance la semaine suivante.

La question se posa alors de savoir si l'examen d'une proposition de résolution portant création d'une commission d'enquête relevait d'une mesure d'ordre interne. Il fut considéré que, dans le cas d'espèce, le Sénat pouvait décider d'inscrire à l'ordre du jour d'une semaine gouvernementale l'examen d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sans avoir à obtenir l'accord exprès du Gouvernement. Toutefois, M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, par courrier en date du 7 octobre 2019, informa le Gouvernement du dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Il indiqua que le Sénat souhaitait « *examiner cette proposition de résolution, qui constitue une mesure d'ordre interne, le jeudi 10 octobre en premier point d'ordre du jour* » en appelant « *la bienveillante attention* » du Gouvernement sur cette question. Le même jour, le Premier ministre répondit qu'il « *acceptait* » cette demande.

- Par ailleurs, le mercredi 4 mars 2020, lors d'une semaine gouvernementale, se tint au Sénat, à la demande du Gouvernement et sur proposition du Président du Sénat, un **débat sur les mesures de santé publique prises face aux risques d'une épidémie de coronavirus Covid-19 en France**. Par lettre en date du 26 février 2020, M. Bruno RETAILLEAU, président du groupe Les Républicains, demanda l'inscription à l'ordre du jour de la semaine de contrôle de mars d'un débat sur l'épidémie de coronavirus, les conséquences de sa propagation mondiale et les mesures envisagées pour protéger la population française. Au vu de la propagation rapide de l'épidémie et de la très forte actualité du sujet, M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, sollicita le Gouvernement pour qu'un débat sur le sujet puisse être inscrit dès que possible. Le 3 mars, le Premier ministre répondit favorablement à cette demande et indiqua avoir « *demandé au*

ministre en charge des relations avec le Parlement de prendre toutes les dispositions nécessaires afin qu'un tel débat puisse se tenir au Sénat cette semaine [du 2 mars] ». Le même jour à l'ouverture de la séance, M. Thani Mohamed SOILHI, Vice-Président du Sénat, indiqua : « *Par lettre en date du 28 février, le Gouvernement, sur proposition du Président du Sénat, demande l'inscription à l'ordre du jour du mercredi 4 mars, le soir, d'un débat sur les mesures de santé publique prises face aux risques d'une épidémie de Coronavirus COVID-19 en France.* »

- Enfin, comme c'est désormais l'usage, la Conférence des Présidents a inscrit à l'ordre du jour d'une semaine gouvernementale, le mercredi 4 mars 2020, la présentation en séance du **rapport annuel de la Cour des comptes**.

4. Un poids toujours prépondérant des groupes politiques dans la détermination de l'ordre du jour des semaines du Sénat et des semaines de contrôle

L'ordre du jour des semaines du Sénat reste largement déterminé par les demandes des groupes politiques, y compris lorsque les espaces réservés ne sont pas pris en compte. On constate toutefois un **léger rééquilibrage** en termes d'heures de séance en direction des instances du Sénat (commissions, délégations, commissions d'enquête, missions d'information...), celles-ci passant de moins de 27 heures de séance en 2018-2019 à plus de 43 heures en 2019-2020, soit 25,7 % du temps de séance réservé au Sénat. Cinq propositions de loi ont ainsi été inscrites à la demande des instances du Sénat.

5. L'équilibre entre groupes politiques

Le partage de l'ordre du jour entre les groupes politiques pendant la session ordinaire est marquée par :

- **une stabilisation du nombre de sujets inscrits à la demande du groupe majoritaire** (Les Républicains), passant de 19,5 sujets lors de la session 2018-2019 à 20 sujets en 2019-2020 (et 16,5 sujets en 2017-2018). On constate toutefois **une plus forte augmentation en ce qui concerne le nombre d'heures de séance** consacrées à ces sujets, celui-ci passant de 33 heures à près de 44 heures (35,1 % du temps de séance) ;

- **une stabilité du nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour par le principal groupe d'opposition** (groupe socialiste et républicain), avec **11 sujets, dont un seul débat inscrit hors espace réservé**, mais une légère baisse - de deux heures - en ce qui concerne le temps de séance (19 h 09, soit 15,3 %) ;

- une **baisse du nombre de sujets inscrits par le groupe Union centriste** avec **10 sujets** contre 12,5 lors de la session précédente, qui se traduit également par une baisse horaire (de plus de 21 heures de séance à 16 heures) ;

- **12 sujets inscrits à la demande du groupe CRCE** cette session, dont 6 sujets hors espace réservé (cinq débats et une proposition de loi adoptée définitivement en deuxième lecture par le Sénat). **Il s'agit du groupe comptabilisant le plus grand nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour du Sénat après le groupe majoritaire.** C'est également le **deuxième groupe politique en heures de séance** consacrées aux sujets inscrits à sa demande (20 h 36, soit 16,5 %) ;

- 9 sujets demandés par le groupe RDSE, 7 sujets par le groupe LaREM qui, comme le groupe Les Indépendants, avec 3 sujets, n'a demandé l'inscription d'aucun point à l'ordre du jour hors espace réservé. Concernant, le groupe LaREM, malgré une stabilité en termes de nombre de sujets inscrits, on constate une baisse quasiment de moitié du nombre d'heures de séance, passant de 13 h 16 (10,5 %) à 7 h 14 (5,8 %).

Calendrier de la session 2019-2020 adopté par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 17 juillet 2019

CALENDRIER DE LA SESSION 2019-2020
 (SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
 adopté par la Conférence des Présidents le 17 juillet 2019

Octobre 2019		Novembre 2019		Décembre 2019		Janvier 2020		Février 2020		Mars 2020		Avril 2020		Mai 2020		Juin 2020	
mar 01		ven 01	Toussaint	dim 01		mer 01	Jour de l'An	sam 01		dim 01		mer 01	UC RDSE	ven 01	Fête du travail	lun 01	Pentecôte
mer 02		sam 02		lun 02		jeu 02		dim 02		lun 02		jeu 02	QAG SOGR	sam 02		mar 02	QAG SOGR LREM
jeu 03	QAG	dim 03		mar 03	QO	ven 03		lun 03		mar 03	QO	ven 03		dim 03		mer 03	
ven 04		lun 04		mer 04		sam 04		mar 04		mer 04		sam 04		lun 04		jeu 04	
sam 05		mar 05	QAG	jeu 05		dim 05		mer 05	QAG LREM CRCE	jeu 05	QAG	dim 05		mar 05	QO	ven 05	
dim 06		mer 06		ven 06		lun 06		jeu 06		ven 06		lun 06		mer 06		sam 06	
lun 07		jeu 07		sam 07		mar 07	QAG	ven 07		sam 07		mar 07	QAG	jeu 07	QAG	dim 07	
mar 08	QAG	ven 08		dim 08		mer 08		sam 08		dim 08		mer 08		ven 08	Victoire 1945	lun 08	
mer 09		sam 09		lun 09		jeu 09		dim 09		lun 09		jeu 09		sam 09		mar 09	QO
jeu 10		dim 10		mar 10	Scrutin public à la tribune PLF	ven 10		mar 10		mer 10		ven 10		dim 10		mer 10	
ven 11		lun 11	Armistice 1918	mer 11	UC	sam 11		mar 11		mer 11		sam 11		lun 11		jeu 11	QAG
sam 12		mar 12	QO	jeu 12	QAG RDSE	dim 12		mer 12		jeu 12		dim 12		mar 12	QAG	ven 12	
dim 13		mer 13		ven 13		lun 13		jeu 13		ven 13		lun 13	L. de Pâques	mer 13		sam 13	
lun 14		jeu 14	QAG	sam 14		mar 14	QO	ven 14		sam 14		mar 14		jeu 14		dim 14	
mar 15	QO	ven 15		dim 15		mer 15	SOGR	sam 15		dim 15	Élec. municip. (1er tour)	mer 15		ven 15		lun 15	
mer 16		sam 16		lun 16		jeu 16	QAG UC	dim 16		lun 16		jeu 16		sam 16		mar 16	QAG
jeu 17	QAG	dim 17		mar 17		ven 17		lun 17		mar 17		ven 17		dim 17		mer 17	
ven 18		lun 18		mer 18		sam 18		mar 18	QO	mer 18		sam 18		lun 18		jeu 18	
sam 19		mar 19	QAG	jeu 19	Vote solennel PLFSS	dim 19		mer 19		jeu 19		dim 19		mar 19	QAG	ven 19	
dim 20		mer 20	CRCE 1er tour	ven 20		lun 20		jeu 20	QAG	ven 20		lun 20		mer 20		sam 20	
lun 21		jeu 21		sam 21		mar 21	QAG	ven 21		sam 21		mar 21	QO	jeu 21	Ascension	dim 21	
mar 22	QAG SOGR	ven 22		dim 22		mer 22		sam 22		dim 22	Élec. municip. (2e tour)	mer 22		ven 22		lun 22	
mer 23		sam 23		lun 23		jeu 23		dim 23		lun 23		jeu 23	QAG	sam 23		mar 23	
jeu 24	LREM	dim 24		mar 24		ven 24		lun 24		mar 24	QAG	ven 24		dim 24		mer 24	
ven 25		lun 25		mer 25	Noël	sam 25		mar 25	QAG	mer 25		sam 25		lun 25		jeu 25	QAG
sam 26		mar 26		jeu 26		dim 26		mer 26		jeu 26		dim 26		mar 26		ven 26	
dim 27		mer 27		ven 27		lun 27		jeu 27		ven 27	Élections maires	lun 27		mer 27	UC	sam 27	
lun 28		jeu 28	QAG	sam 28		mar 28		ven 28		sam 28		mar 28		jeu 28	QAG RDSE	dim 28	
ven 29		dim 29		mer 29		jeu 29		sam 29		dim 29		mer 29	QAG SOGR CRCE	ven 29		lun 29	
mer 30		sam 30		lun 30		jeu 30	QAG	lun 30		jeu 30		lun 30		sam 30		mar 30	QAG Clôture session
jeu 31	QAG	mar 31		ven 31						mar 31				dim 31			

Semaines du Gouvernement	Semaines de contrôle	PLFSS	PLF	Suspension des travaux en séance plénière	Espaces réservés aux groupes politiques
Semaines du Sénat	Séances de QO	Séances de QAG			

Calendrier de la session 2019-2020 adopté par la Conférence des Présidents le 29 avril et modifié le 13 mai 2020

CALENDRIER DE LA SESSION 2019-2020
 (SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
 adopté par la Conférence des Présidents le 17 juillet 2019, modifié les 24 septembre 2019, 15 octobre 2019, 29 avril et 13 mai 2020

Octobre 2019	Novembre 2019	Décembre 2019	Janvier 2020	Février 2020	Mars 2020	Avril 2020	Mai 2020	Juin 2020
mar 01	ven 01 Toussaint	dim 01	mer 01 Jour de l'An	sam 01	dim 01	mer 01	ven 01 Fête du travail	lun 01 Pentecôte
mer 02	QAG sam 02	lun 02	jeu 02	dim 02	lun 02	jeu 02	sam 02	mar 02
jeu 03	dim 03	mar 03	QO ven 03	lun 03	mar 03	QO ven 03	dim 03	mer 03
ven 04	lun 04	mer 04	sam 04	mar 04	mer 04	QAG sam 04	lun 04	jeu 04
sam 05	mar 05	jeu 05	dim 05	mer 05	QAG LREM jeu 05	dim 05	mar 05	ven 05
dim 06	mer 06	QAG ven 06	lun 06	jeu 06	CRCE lun 06	ven 06	lun 06	mer 06
lun 07	jeu 07	sam 07	mar 07	ven 07	sam 07	mar 07	jeu 07	dim 07
mar 08	ven 08	dim 08	mer 08	QAG sam 08	dim 08	mer 08	QAG ven 08	lun 08
mer 09	QAG sam 09	lun 09	jeu 09	dim 09	lun 09	jeu 09	sam 09	mar 09
jeu 10	dim 10	mar 10	Scrutin public à la tribune PLF ven 10	lun 10	mar 10	ven 10	dim 10	mer 10
ven 11	lun 11 Armistice 1918	mer 11	QAG UC RDSE sam 11	mar 11	mer 11	sam 11	lun 11	jeu 11
sam 12	mar 12	jeu 12	dim 12	mer 12	jeu 12	dim 12	mar 12	ven 12
dim 13	mer 13	QAG ven 13	lun 13	jeu 13	ven 13	lun 13	L. de Pâques mer 13	QAG sam 13
lun 14	jeu 14	sam 14	mar 14	QO ven 14	sam 14	mar 14	jeu 14	dim 14
mar 15	QO ven 15	dim 15	mer 15	QAG SOCR UC sam 15	dim 15	Élec. municip. (1er tour) mer 15	QAG ven 15	lun 15
mer 16	QAG sam 16	lun 16	jeu 16	dim 16	lun 16	jeu 16	sam 16	mar 16
jeu 17	dim 17	mar 17	ven 17	lun 17	mar 17	ven 17	dim 17	mer 17
ven 18	lun 18	mer 18	QAG sam 18	mar 18	QO mer 18	mer 18	sam 18	lun 18
sam 19	mar 19	jeu 19	dim 19	mer 19	QAG jeu 19	ven 19	QAG dim 19	mar 19
dim 20	mer 20	QAG CRCE ven 20	lun 20	jeu 20	ven 20	lun 20	mer 20	QAG sam 20
lun 21	jeu 21	sam 21	mar 21	ven 21	sam 21	mar 21	jeu 21	Ascension dim 21
mar 22	ven 22	dim 22	mer 22	QAG sam 22	dim 22	mer 22	QAG ven 22	lun 22
mer 23	QAG SOCR LREM sam 23	lun 23	jeu 23	dim 23	lun 23	jeu 23	sam 23	mar 23
jeu 24	dim 24	mar 24	ven 24	lun 24	mar 24	ven 24	dim 24	mer 24
ven 25	lun 25	mer 25	Noël sam 25	mar 25	mer 25	QAG sam 25	lun 25	jeu 25
sam 26	mar 26	jeu 26	dim 26	mer 26	QAG jeu 26	dim 26	QO mar 26	ven 26
dim 27	mer 27	QAG ven 27	lun 27	jeu 27	ven 27	lun 27	mer 27	QAG UC SOCR sam 27
lun 28	jeu 28	sam 28	mar 28	ven 28	sam 28	mar 28	jeu 28	RDSE dim 28
mar 29	ven 29	dim 29	mer 29	QAG sam 29	dim 29	mer 29	QAG ven 29	lun 29
mer 30	QAG sam 30	lun 30	jeu 30		lun 30	jeu 30	sam 30	mar 30
jeu 31		mar 31	ven 31		mar 31		dim 31	Ciôture session

Semaines du Gouvernement
 Semaines de contrôle
 PLFSS
 PLF
 Suspension des travaux en séance plénière
 Espaces réservés aux groupes politiques
 Semaines du Sénat
 QO Séances de QO
 QAG Séances de QAG

III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ

En application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, **une journée de séance par mois** – en principe lors des semaines sénatoriales – est **réservée à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et minoritaires**.

A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2019-2020

La Conférence des Présidents, réunie le 17 juillet 2019, a décidé de reconduire la répartition de vingt espaces réservés de quatre heures, entre les groupes d'opposition et minoritaires, soit :

- 5 espaces réservés au groupe socialiste et républicain ;
- 4 au groupe de l'Union centriste ;
- 3 au groupe RDSE, au groupe LaREM, et au groupe CRCE ;
- 2 au groupe Les Indépendants.

L'ordre de passage doit reposer sur des principes clairs tout en assurant un certain équilibre entre les groupes dans la répartition des mercredis et des jeudis.

Le calendrier de la session est diffusé sur le site internet du Sénat avec le calendrier des espaces réservés pour l'ensemble de la session. Un tableau récapitulant les dates limites de demande pour chaque espace réservé a également été adressé aux présidents de groupe.

B. LA TENUE D'ESPACES RESERVÉS LE JEUDI MATIN EN RAISON DU NOUVEL HORAIRE DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT LE MERCREDI À 15 HEURES

Le déplacement au mercredi à 15 heures des questions d'actualité au Gouvernement nécessita de revoir la programmation de certains espaces réservés aux groupes politiques d'opposition et minoritaires prévus le mercredi. Tel fut le cas lorsque deux espaces réservés consécutifs étaient prévus un mercredi, de 14 h 30 à 18 h 30 pour le premier, de 18 h 30 à 20 heures et de 21 h 30 à minuit pour le second.

Du fait de ce nouvel horaire, le premier espace réservé ne pouvait commencer qu'à 16 h 30, après la séance de questions d'actualité, pour se terminer à 20 h 30. Le second espace réservé ne pouvait commencer, au plus tôt, qu'à 22 heures, il fut donc décidé de le reporter au jeudi matin.

Cette situation concernera initialement cinq mercredis au cours de la session et les groupes suivants :

- mercredi 20 novembre – CRCE et Indépendants ;
- mercredi 5 février – LREM et CRCE ;
- mercredi 1^{er} avril – UC et RDSE ;
- mercredi 29 avril – SOCR et CRCE ;
- mercredi 3 juin – SOCR et LREM.

Pour répondre aux préoccupations de la commission des affaires européennes et à celles exprimées par des présidents de délégation, quant aux répercussions éventuelles de ce nouveau calendrier sur la participation à leurs réunions du jeudi, un créneau de réunion supplémentaire, en plus du jeudi matin, leur fut attribué le mercredi en début d'après-midi (de 14 heures à 15 heures), avant les questions d'actualité.

C. L'IMPACT DU CONFINEMENT LIÉ À LA CRISE SANITAIRE SUR LA TENUE DES ESPACES RÉSERVÉS

5 espaces réservés initialement prévus au mois d'avril 2020 durent être retirés de l'ordre du jour en raison de la crise sanitaire.

Lors de la redéfinition du calendrier pour le reste de la session par la Conférence des Présidents réunie le 29 avril, ces cinq espaces réservés, ainsi que les quatre déjà prévus au cours des mois de mai et juin, ont dû être de nouveau répartis sur les trois semaines sénatoriales restantes. Trois espaces réservés furent fixés le mercredi après-midi, trois le jeudi matin et trois le jeudi après-midi. **Il faut noter, qu'avec l'accord du Gouvernement, trois espaces réservés se tinrent les 27 et 28 mai, lors d'une semaine gouvernementale.**

Afin de favoriser l'initiative sénatoriale et de permettre l'inscription de propositions de loi lors de ces espaces réservés, la Conférence des Présidents décida de suspendre jusqu'à la fin de la session l'application de la règle conventionnelle de six semaines minimum entre la demande d'inscription et l'examen d'un texte. En revanche, elle refusa de passer outre le délai constitutionnel de six semaines en première lecture entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique, sauf engagement de la procédure accélérée.

C'est pour cette raison que deux propositions de loi dont le groupe socialiste et républicain souhaitait l'examen ne pouvaient être inscrites à l'ordre du jour de l'espace réservé du 3 juin 2020 : la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes du covid-19, présentée par Mme Victoire JASMIN et M. Victorin LUREL et les membres du groupe socialiste et républicain (n° 425, 2019-2020) et déposée le 12 mai 2020, et la proposition de loi visant à financer les politiques publiques de réponse à la crise sanitaire et économique du Covid-19 par la réintroduction d'un impôt de solidarité sur la fortune présentée par M. Patrick KANNER et les membres du groupe socialiste et républicain (n° 438, 2019-2020) et déposée le vendredi 15 mai. Le Gouvernement indiqua en effet qu'il n'engagerait pas la procédure accélérée sur ces deux textes.

Au total, 18 sujets dont 10 propositions de loi, 5 débats et 3 propositions de résolutions ont pu être inscrits lors des neuf derniers espaces réservés.

Répartition des espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires pour la session 2019-2020

	Mercredi 16 h 30 - 20 h 30	Jeudi 9 h 00 - 13 h 00	Jeudi 14 h 30 - 18 h 30
Octobre 2019	SOCR (16 h 30 - 20 h 10)		LaREM (14 h 30 - 16 h 35)
Novembre 2019	CRCE (16 h 35 - 20 h 10)	Les Indépendants (9 h 00- 10 h 20)	
Décembre 2019	UC (16 h 35 - 20 h 10)		RDSE (14 h 30 - 17 h 35)
Janvier 2020	SOCR (16 h 30 - 20 h 30)		UC (14 h 30 - 17 h 25)
Février 2020	LaREM (16 h 30 - 19 h 45)	CRCE (9 h 00 - 12 h 40)	Les Indépendants (14 h 35 - 18 h 05)
Mars 2020			
Avril 2020			
Mai 2020	UC (16 h 15 - 19 h 25)	RDSE (9 h 00 - 12 h 20)	SOCR (14 h 30 - 18 h 45*)
Juin 2020	SOCR (16 h 20 - 19 h 20)	CRCE (9 h 00 - 12 h 55)	UC (14 h 30 - 18 h 35*)
	RDSE (16 h 30 - 19 h 00)	SOCR (9 h 00 - 12 h 25)	LaREM (14 h 30 - 16 h 40)

*Le temps de suspension au cours d'un espace réservé étant décompté des quatre heures attribués au groupe politique.

D. LES INSCRIPTIONS À L'ORDRE DU JOUR PAR LE GROUPE MAJORITAIRE

Au cours de la session 2019-2020, le groupe Les Républicains a demandé l'inscription à l'ordre du jour de **23 sujets. 20 sujets ont été effectivement examinés en séance publique**. En effet, la proposition de loi tendant à réduire le nombre de sièges à pourvoir au sein des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants a été retirée de l'ordre du jour et la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République, ainsi que le débat sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2020 et sur les perspectives de l'action européenne d'ici 2024 n'ont pu être examinés en raison de la crise sanitaire.

Il s'agit de dix propositions de loi (dont une qui a fait l'objet d'un examen selon la procédure de législation en commission), deux propositions de résolution en application de l'article 34-1 et de huit débats¹.

E. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES TRÈS UTILISÉES AVEC LE MAINTIEN DE LA PRÉFÉRENCE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE

1. Un regain marqué de la proportion des travaux de contrôle au sein des espaces réservés

Sur les 40 sujets inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés au cours de la session, la propension des groupes à privilégier des **sujets « législatifs » plutôt que des sujets de « contrôle »** a de nouveau été confirmée, même si on note une forte augmentation de la part des travaux de contrôle qui retrouve son niveau de la session 2017-2018. Cette augmentation peut notamment s'expliquer par les effets de la crise sanitaire. En effet, plus de la moitié des sujets de contrôle ont été inscrits lors des neuf derniers espaces réservés, à l'issue de la période de confinement.

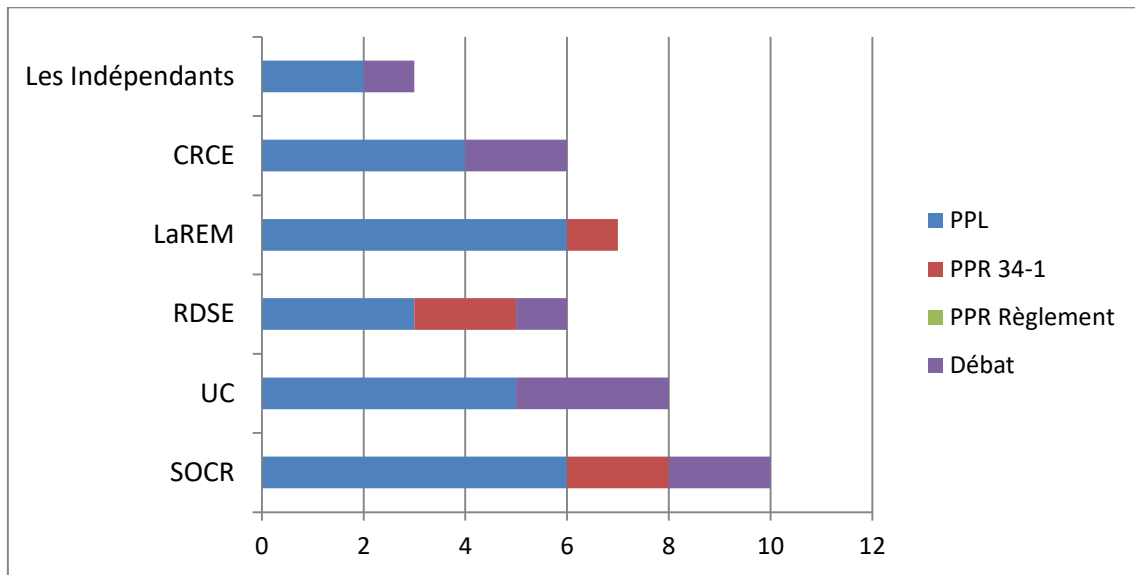
La part des **travaux de contrôle** inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés aux groupes politiques s'élève à **27,5 %** (contre seulement **12,5 %** lors de la session 2018-2019).

25 textes législatifs (24 propositions de loi² et 1 proposition de loi organique) ont été examinés lors des espaces réservés de la session 2019-2020.

¹ La liste des sujets inscrits à l'ordre du jour par le groupe majoritaire figure dans le tome II du présent rapport.

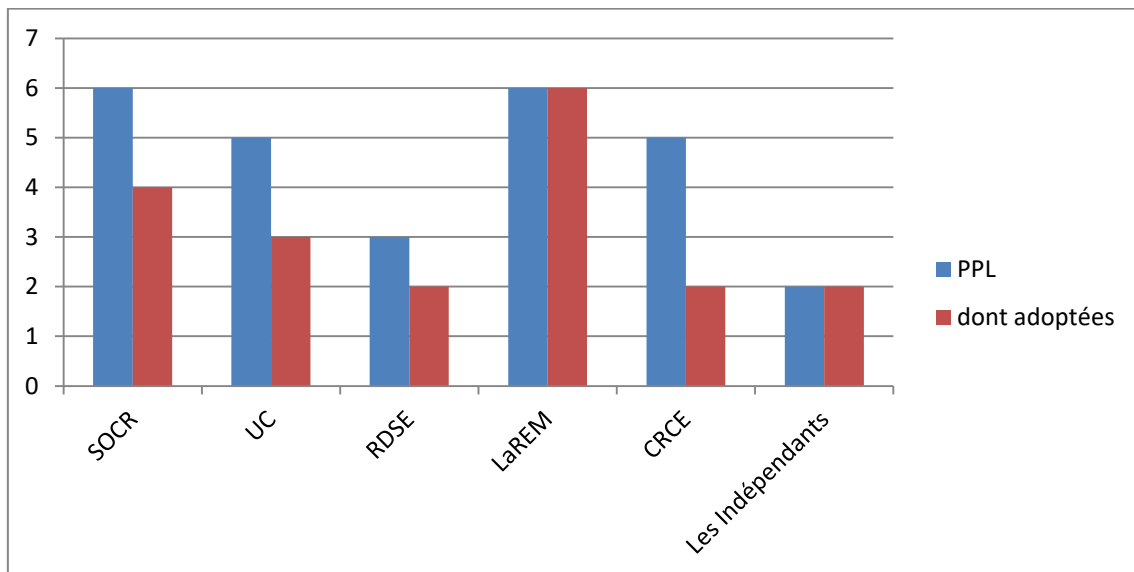
² Dont la proposition de loi visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, examinée en première et en deuxième lecture au sein d'un espace réservé au groupe LaREM.

Tous les groupes politiques ont inscrit au moins un sujet de contrôle à l'ordre du jour de leurs espaces réservés.



Le taux d'adoption des textes inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés a augmenté par rapport à la session dernière, pour s'établir à 77 % (contre 69 % en 2018-2019). **Tous les groupes politiques ont vu au moins une des propositions de loi inscrites au sein de leurs espaces réservés adoptée par le Sénat.** Pour la deuxième session consécutive, le groupe LaREM a vu l'ensemble des propositions loi inscrites au sein de ses espaces réservés adopté.

Sort des textes législatifs examinés en espaces réservés par groupe politique



2. L'adoption définitive de cinq textes examinés en « espace réservé »

5 des 25 textes ayant été examinés lors d'un espace réservé ont été définitivement adoptés au cours de la session, contre 7 en 2018-2019.

Parmi ces textes :

- **Deux textes d'initiative sénatoriale ont été définitivement adoptés** : les lois ordinaire et organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n° 2019-1269 et n° 2019-1268 du 2 décembre 2019) (*demande du groupe LaREM*) ;

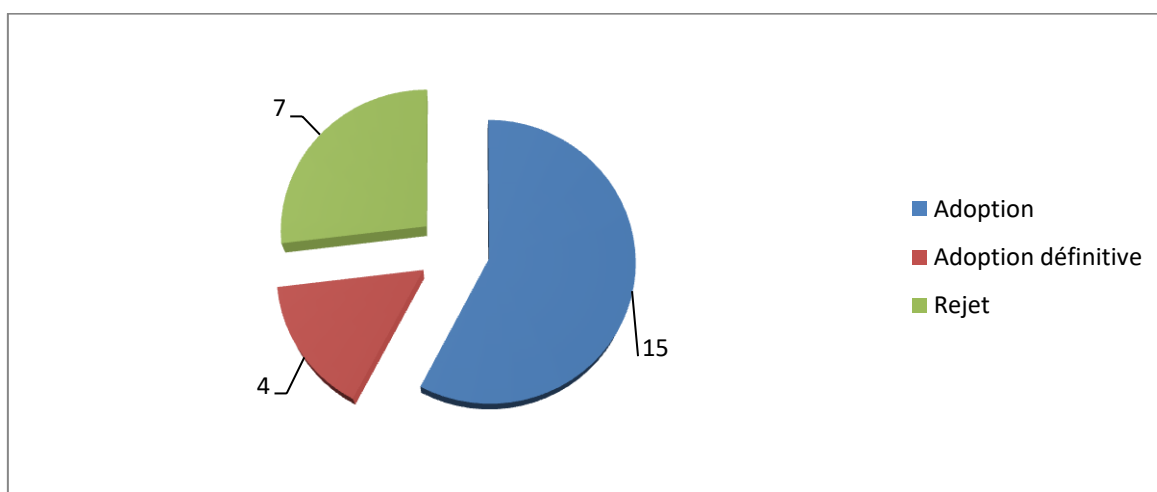
- **Deux autres, transmis par l'Assemblée nationale, ont été définitivement adoptés par le Sénat au cours d'un espace réservé** :

- la loi visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent (n° 2020-840 du 3 juillet 2020) (*demande du groupe LaREM*). Ce texte a été examiné en première et deuxième lecture au sein d'un espace réservé au groupe LREM ;

- la loi relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (n° 2020-833 du 2 juillet 2020) (*demande du groupe RDSE*) ;

- **Un texte a été adopté par le Sénat au cours d'un espace réservé en deuxième lecture puis définitivement adoptés par l'Assemblée nationale après accord au sein d'une commission mixte paritaire** : la loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux (n° 2020-901 du 24 juillet 2020) (*demande du groupe Union centriste*).

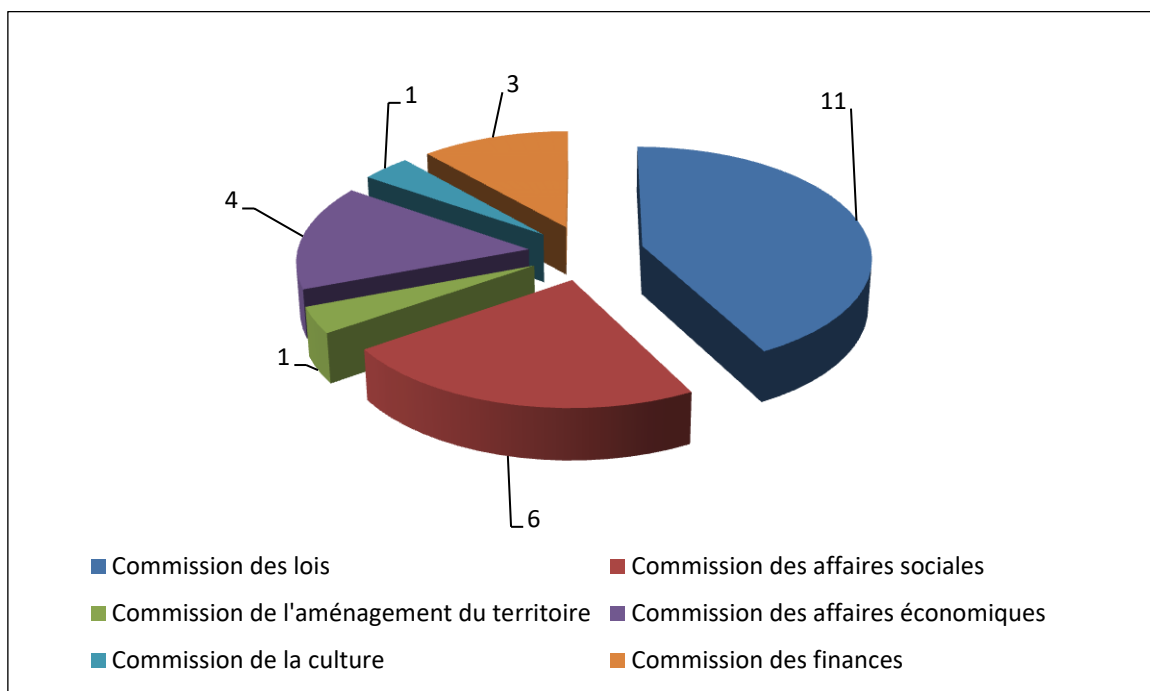
Sort des textes inscrits en espace réservé



3. Les commissions sollicitées

Au cours de la session 2019-2020, comme c'est le cas depuis la mise en place des espaces réservés, la **commission des lois est restée la commission la plus sollicitée** par les groupes politiques à l'ordre du jour de leurs espaces réservés puisque onze textes sur les vingt-six inscrits lui ont été renvoyés et ce même si l'on constate une légère baisse en termes relatifs (soit 42,3 % des textes contre 48,5 % lors de la session précédente).

Nombre de textes législatifs
dont chaque commission est saisie



4. L'application du « gentlemen's agreement » concernant l'ordre du jour réservé

Comme lors des cinq sessions précédentes, la session 2019-2020 **n'a pas vu de remise en cause du « gentlemen's agreement »** en vigueur depuis le 24 mars 2009 et clarifié en 2016.

Toutefois, la proposition de loi visant à prévenir le suicide des agriculteurs inscrite à l'ordre du jour de l'espace réservé au groupe RDSE du 12 décembre 2019 a fait l'objet d'un renvoi en commission lors de son examen en séance publique. Conformément à la lettre du « *gentlemen's agreement* », cette motion ne peut être adoptée sur un texte examinée au sein d'un espace réservé qu'avec l'accord de son auteur. Lors de l'examen en commission de ce texte, Mme Sophie PRIMAS, présidente de la commission des affaires économiques, rappela justement qu'« *en vertu du gentleman's agreement qui s'applique dans le cadre de l'examen des propositions de loi, notre commission ne peut proposer de motion de renvoi en commission qu'avec l'accord de l'auteur et, partant, du groupe auteur de la proposition de loi* ». M. Henri CABANEL (RDSE) indiqua par la suite son accord pour l'adoption de cette motion.

5. L'inscription de deux sujets maximum dans les « espaces réservés »

Au cours de la session 2019-2020, la règle des deux **sujets au maximum au sein d'un espace réservé a été respectée**.

Toutefois, comme lors de leur examen en première lecture lors de la session 2018-2019, une **exception** a été consentie pour l'examen en deuxième lecture des propositions de loi ordinaire et organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, avec la proposition de loi visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, au sein de l'espace réservé au groupe LaREM du 24 octobre 2019 et qui ont fait l'objet d'une discussion générale commune.

Inversement, le groupe Les Indépendants qui avait initialement inscrit deux propositions de loi au sein de son espace réservé du mois de décembre 2019 a finalement retiré la proposition de loi permettant à tout médaillé militaire ayant fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée de bénéficier d'une draperie tricolore sur son cercueil, à la suite de son rejet par la commission des affaires étrangères. Seule fut finalement examinée en séance publique la proposition de loi visant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux.

6. Le bilan horaire des espaces réservés

Lors de la session 2019-2020, **aucun texte ou débat n'a vu son examen interrompu ou reporté en raison de la fin du délai de quatre heures**¹.

La durée de quatre heures est bien intégrée par les groupes. Aucun dépassement ne fut constaté sur l'ensemble des espaces réservés de la session 2019-2020. En moyenne, les espaces réservés ont duré **3 h 09** (contre 3 h 38 lors de la session précédente).

On constate toutefois une **forte baisse de l'utilisation du temps imparti** au sein des espaces réservés passant de 90,8 % à 78,9 %. Il s'agit du **plus faible taux d'utilisation de la durée des espaces réservés depuis la session 2010-2011**.

Temps cumulé d'examen des sujets en « espaces réservés »

« Espace(s) réservé(s) » au groupe...	Temps global	% d'utilisation du temps
Socialiste et républicain	17 h 56	89,7 %
UC	13 h 26	84,0 %
RDSE	8 h 47	73,2 %
LaREM	7 h 14	60,3 %
CRCE	10 h 55	91,1 %
Les Indépendants	4 h 47	59,9 %
Total	63 h 07	78,9 %

¹ La liste des sujets inscrits par les groupes minoritaires ou d'opposition au sein de leurs espaces réservés figure dans le tome II du présent rapport.

CHAPITRE III

LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2020 : UN EXAMEN TRONQUÉ EN PREMIÈRE LECTURE ET UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE

L'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 s'est déroulé dans un contexte de tensions avec le Gouvernement, ce dernier envisageant des arbitrages budgétaires nouveaux sur le niveau de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) en parallèle de l'examen du texte au Parlement.

De façon inédite, le Sénat a adopté une motion de renvoi en commission en première lecture. Puis, après avoir entamé l'examen des articles, il a décidé, à la suite d'une intervention du Président de la République annonçant un plan de soutien au secteur hospitalier dont le contenu ne serait connu qu'après le vote du Sénat sur le PLFSS, de rejeter la troisième partie puis l'ensemble du texte.

À la suite de l'échec de la commission mixte paritaire, le Sénat a ensuite, pour la quatrième fois depuis l'existence des lois de financement de la sécurité sociale, procédé à une véritable nouvelle lecture du PLFSS pour 2020, qu'il a adopté le 30 novembre.

Définitivement adopté le 3 décembre, le texte a été soumis au Conseil constitutionnel qui a rendu sa décision le 20 décembre. La LFSS pour 2020 a ensuite été promulguée le 24 décembre¹.

I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. UN CALENDRIER D'EXAMEN PERTURBÉ PAR LE REJET DU TEXTE EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT ET PAR LA DÉCISION D'Y PROCÉDER À UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE

1. Le contexte particulier d'examen du PLFSS pour 2020

L'examen par le Parlement du PLFSS pour 2020 est intervenu dans un **contexte marqué par plusieurs mois de lutte des personnels hospitaliers** pour obtenir davantage de moyens financiers : la grève des services d'urgences avait commencé en mars 2019 et une manifestation nationale des personnels hospitaliers était annoncée pour le 14 novembre 2019. Cette crise avait été accentuée par l'annonce selon laquelle le **niveau de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie** (Ondam) fixé par le Gouvernement dans le PLFSS pour 2020 serait inférieur à celui qui avait été voté pour 2019 (2,3 % contre 2,5 %).

¹ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Après plusieurs **mesures ponctuelles** décidées à partir de l'été (versement à partir du mois de juillet 2019 d'une prime de 100 € net mensuels aux personnels des urgences, annonce d'un plan de soutien en faveur de l'hôpital public), **des mesures plus structurelles étaient attendues à l'automne de la part du Gouvernement.**

L'examen par le Parlement du PLFSS pour 2020 a malgré tout débuté sans que le détail de ces mesures soit connu. Pour cette raison, la commission des affaires sociales, lors de l'examen du texte en commission le 6 novembre 2019, a adopté, sur proposition de son rapporteur général, un **amendement de suppression de l'article fixant le niveau de l'Ondam.** Le rejet de l'article fixant le niveau de l'Ondam, sans être inédit, traduisait les craintes de la commission des affaires sociales face au manque de visibilité concernant les moyens qui seraient alloués au système de santé pour l'exercice à venir¹.

La **parution dans la presse**, durant le week-end qui séparait l'examen du texte en commission et sa discussion en séance publique, **d'informations relatives à des arbitrages budgétaires devant conduire à une hausse de l'Ondam**, puis l'annonce par le Président de la République, le jeudi 14 novembre, d'un **plan d'action en faveur de l'hôpital** dont le contenu ne serait connu qu'après le vote du PLFSS au Sénat ont quant à elles abouti à des événements inédits :

- la présentation en première lecture par la commission des affaires sociales puis le vote par le Sénat d'une **motion de renvoi en commission** ;
- toujours en première lecture, **l'interruption des débats au milieu de l'examen de la troisième partie**, la convocation d'une **Conférence des Présidents**, suivie de la **décision d'achever au plus vite l'examen de la troisième partie** pour rejeter celle-ci avant de **rejeter l'ensemble du texte** ;
- l'organisation d'une **véritable nouvelle lecture** après l'échec de la commission mixte paritaire, une fois les arbitrages du Gouvernement connus.

2. Un calendrier d'examen du texte bouleversé en cours de navette

Si le **calendrier** d'examen du PLFSS pour 2020 a connu des **bouleversements en cours de navette**, le texte a bien été voté par le Parlement dans le délai de 50 jours fixé par la Constitution.

¹ À plusieurs reprises dans le passé, en 2000, 2001, 2011, 2015 et 2016, le Sénat a adopté en première lecture un PLFSS amputé de l'article fixant le niveau de l'Ondam.

Dispositions constitutionnelles et organiques relatives au calendrier d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale

Le Parlement dispose d'un délai de 50 jours pour examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale. S'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, ses dispositions peuvent être mises en œuvre par ordonnance (art. 47-1 de la Constitution).

Le texte, accompagné des rapports et annexes prévus à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un dimanche, le premier jour ouvrable qui suit (art. L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale).

L'Assemblée nationale se prononce en première lecture dans un délai de 20 jours après le dépôt (art. 47-1, alinéa 2, de la Constitution).

Le Sénat se prononce en première lecture dans un délai de 15 jours après avoir été saisi du texte par le Gouvernement (art. 47-1, alinéa 2, de la Constitution).

Le PLFSS pour 2020 a été délibéré en **Conseil des ministres** le mercredi 9 octobre 2019 et déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale.

La **lettre du Gouvernement** récapitulant les annexes du projet de loi qui, selon une pratique établie, fait courir les délais constitutionnels d'examen, a été signée par le Premier ministre et transmise à l'Assemblée nationale le 14 octobre.

L'**Assemblée nationale** a examiné le texte en commission les mardi 15 et mercredi 16 octobre, puis en séance publique du 22 au 25 octobre. Les explications de vote et le vote sur l'ensemble sont intervenus le mardi 29 octobre.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a été transmis au **Sénat** le 4 novembre, soit à l'expiration du délai de 20 jours prévu par la Constitution.

Le Sénat disposait ensuite de 15 jours pour se prononcer, c'est-à-dire jusqu'au mardi 19 novembre. La **commission des finances**, saisie pour avis, s'est réunie le mardi 5 novembre. La **commission des affaires sociales**, compétente sur le fond, s'est ensuite réunie le mercredi 6 novembre.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance était fixé au vendredi 8 novembre à midi. Les **débats en séance publique** ont commencé le mardi 12 novembre. Ils devaient durer toute la semaine, le cas échéant jusqu'au samedi 16 novembre. En pratique, ils se sont achevés le jeudi 14 novembre avec le rejet de la troisième partie puis de l'ensemble du texte.

Réunie le jeudi 14 novembre en fin d'après-midi lors d'une interruption de séance, la **Conférence des Présidents**, dans la perspective du rejet du texte en première lecture puis de l'organisation d'une véritable nouvelle lecture à l'issue de la CMP, a :

- annulé le vote solennel qui devait se tenir le mardi 19 novembre ;

- prévu que la nouvelle lecture du texte au Sénat, initialement fixée le jeudi 28 novembre, se tiendrait le week-end du 30 novembre afin de laisser aux parlementaires le temps de débattre sur le texte.

Réunie le mardi 19 novembre, la **commission mixte paritaire** n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun.

L'Assemblée nationale a ensuite examiné le texte en **nouvelle lecture**, d'abord en commission le mercredi 20 novembre puis en séance publique les 25 et 26 novembre. Au Sénat, la nouvelle lecture s'est tenue le mercredi 27 novembre en commission et le samedi 30 novembre en séance publique.

L'Assemblée nationale a adopté le PLFSS en **lecture définitive** le 3 décembre, date à laquelle expirait le délai constitutionnel de 50 jours.

B. UN TEXTE PLUS FOURNI QUE LES PRÉCÉDENTS À LA SORTIE DU CONSEIL DES MINISTRES AINSI QU'À L'ISSUE DE LA NAVETTE

À la sortie du Conseil des ministres, le PLFSS pour 2020 comportait **64 articles**, une taille supérieure à celle des précédents PLFSS¹. Conformément aux prescriptions de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il était organisé en quatre parties :

- la **première partie**, relative au dernier exercice clos (2018), était composée de **2 articles** et de **l'annexe A** (situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement au 31 décembre 2018) ;

- la **deuxième partie**, portant sur l'exercice en cours (2019), était composée de **4 articles** ;

- la **troisième partie**, portant sur les recettes et l'équilibre général pour l'exercice à venir (2020), était composée de **17 articles** ainsi que des annexes B (cadrage pluriannuel) et C (état des recettes par catégorie et par branche) ;

- la **quatrième partie**, portant sur les dépenses pour l'exercice à venir (2020), comprenait **41 articles**.

Le PLFSS pour 2020 s'est étoffé quasiment de moitié à l'Assemblée nationale en première lecture, celle-ci ayant adopté **30 articles additionnels** (8 en troisième partie et 22 en quatrième partie).

Le Sénat était donc saisi en première lecture de 94 articles.

Après le rejet du texte par le Sénat en première lecture puis l'échec de la CMP, **aucune des deux assemblées n'a adopté d'amendements portant article additionnel en nouvelle lecture.**

¹¹ 58 articles en 2018, 57 articles en 2017, 60 articles en 2016 et 61 articles en 2015.

Le texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive comprenait donc **94 articles**.

II. UN EXAMEN TENDU ET INTERROMPU PRÉMATURÉMENT EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT

A. UNE DISCUSSION GÉNÉRALE SENSIBLEMENT PLUS COURTE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

La discussion générale a duré **2 heures et 53 minutes**, soit 35 minutes de moins qu'en 2018¹. Cette baisse est due à deux facteurs :

- le **temps d'intervention du Gouvernement** : en 2018, le Gouvernement était intervenu 51 minutes en discussion générale (30 minutes à l'ouverture et 21 minutes en réponse aux orateurs). En 2019, Mme Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé, et M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, ont pris la parole respectivement 12 et 10 minutes à l'ouverture de la discussion générale puis 3 et 8 minutes à sa clôture. Le temps d'intervention du Gouvernement s'est, au total, élevé en 2019 à 33 minutes, soit 18 minutes de moins qu'en 2018 ;

- le **temps d'intervention des groupes politiques** : les intervenants des groupes politiques, sans être beaucoup moins nombreux (12 au lieu de 13), ont parlé 20 minutes de moins qu'en 2018. D'une part, le temps d'intervention fixé par la Conférence des Présidents était de 1 h 30 au lieu de 2 heures en 2018. D'autre part, le groupe Les Républicains et le groupe La République En Marche n'ont pas entièrement utilisé le temps de parole qui leur avait été attribué (le groupe Socialiste et républicain ayant, lui, dépassé de 3 minutes son temps de parole).

¹ Cette durée prend en compte le temps nécessaire aux changements d'orateurs. La seule addition des temps de parole de chaque orateur aboutit à un total de 2 heures et 42 minutes.

Interventions en discussion générale des orateurs des groupes politiques

Groupe politique	Temps imparti	Nombre d'orateurs en 2019	Temps utilisé en 2019	Nombre d'orateurs en 2018	Temps utilisé en 2018
Les Républicains	27'	2	16'	1	10'
Socialiste et républicain	16'	3	19'	3	21'
Union centriste	13'	2	13'	3	19'
La République En Marche	9'	1	7'	2	12'
RDSE	9'	2	9'	2	14
CRCE	7'	1	7'	1	12'
Les Indépendants - République et territoires	7'	1	7'	1	10'
Non-inscrits	3'	0	0'	0	0'
Total	91'	12	78'	13	98'

Le temps d'intervention des **représentants des commissions** a été sensiblement identique entre 2018 et 2019 (respectivement 49 et 51 minutes).

Interventions en discussion générale des représentants des commissions

Titre	Temps imparti	Temps utilisé en 2019	Temps utilisé en 2018
Rapporteur général de la commission des affaires sociales (M. Jean-Marie VANLERENBERGHE)	10'	12'	12'
Rapporteuse assurance maladie (Mme Catherine DEROCHE)	5'	4'	5'
Rapporteur médico-social (M. Bernard BONNE)	5'	4'	3'
Rapporteur accidents du travail et maladies professionnelles (M. Gérard DÉRIOT)	5'	4'	6'
Rapporteur assurance vieillesse (M. René-Paul SAVARY)	5'	6'	5'
Rapporteuse famille (Mme Élisabeth DOINEAU)	5'	6'	4'

Titre	Temps imparti	Temps utilisé en 2019	Temps utilisé en 2018
Rapporteur pour avis de la commission des finances (M. Alain JOYANDET)	5'	7'	5'
Président de la commission des affaires sociales (M. Alain MILON)	10'	8'	9'
Total	50'	51'	49'

B. L'ADOPTION INÉDITE D'UNE MOTION DE RENVOI EN COMMISSION APRÈS LE REJET DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

1. Le rejet de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité

Comme il l'avait fait en 2018, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) a présenté une **motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité** au PLFSS pour 2020.

En application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement du Sénat, la motion a été discutée après l'intervention des orateurs institutionnels. Le temps consacré à son examen a été de 13 minutes, contre 20 minutes en 2018. Contrairement à 2018, le Gouvernement, par la voix de Mme Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé, a simplement fait part de son avis défavorable à l'adoption de la motion, sans autre développement. Mme Laurence ROSSIGNOL (SOCR) est intervenue en explication de vote pour apporter le soutien du groupe socialiste et républicain à l'adoption de la motion.

La motion a été **rejetée par un scrutin public de droit**¹ par 253 voix contre 87.

2. L'adoption inédite d'une motion de renvoi en commission

Pour la première fois depuis 1996, la Sénat a, sur proposition de la commission des affaires sociales, adopté une **motion de renvoi en commission**. Il s'agissait par ce vote de montrer le mécontentement du Sénat d'avoir à débattre d'un texte, en particulier du niveau de l'Ondam, sans connaître le détail des derniers arbitrages gouvernementaux, pourtant annoncés par voie de presse le week-end précédent.

¹ L'adoption de la motion ayant pour effet d'entraîner le rejet du texte.

En application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement du Sénat, la motion a été **défendue à l'issue de la discussion générale** par M. Alain MILON, président de la commission des affaires sociales. Après que M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, eut donné l'avis défavorable du Gouvernement, trois orateurs ont pris la parole pour apporter leur soutien (Mme Laurence COHEN (CRCE) et Mme Michelle MEUNIER (SOCR)) ou s'opposer (M. Michel AMIEL (LaREM)) au vote de la motion.

L'adoption de la motion n'ayant pas pour effet d'entraîner le rejet du texte, le scrutin public n'était pas de droit. Elle a, de fait, été **adoptée à main levée**.

Le texte étant **inscrit par priorité à l'ordre du jour sur décision du Gouvernement**, la commission des affaires sociales devait **présenter son rapport au cours de la même journée, sauf accord du Gouvernement**. M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, ayant confirmé le souhait du Gouvernement de voir le rapport présenté au cours de la même séance, il a été décidé que **la séance reprendrait à 21 h 30**.

Après la réunion de la commission des affaires sociales pour adopter son rapport, un **échange improvisé au salon Victor Hugo** entre cette dernière et le Gouvernement a **retardé la reprise des débats** qui ont finalement commencé à 22 h 15 pour la discussion des articles.

C. UNE DISCUSSION DES ARTICLES INTERROMPUE À L'ISSUE DU VOTE SUR LA TROISIÈME PARTIE

1. Un nombre d'amendements record, dont presque la moitié tendaient à insérer un article additionnel

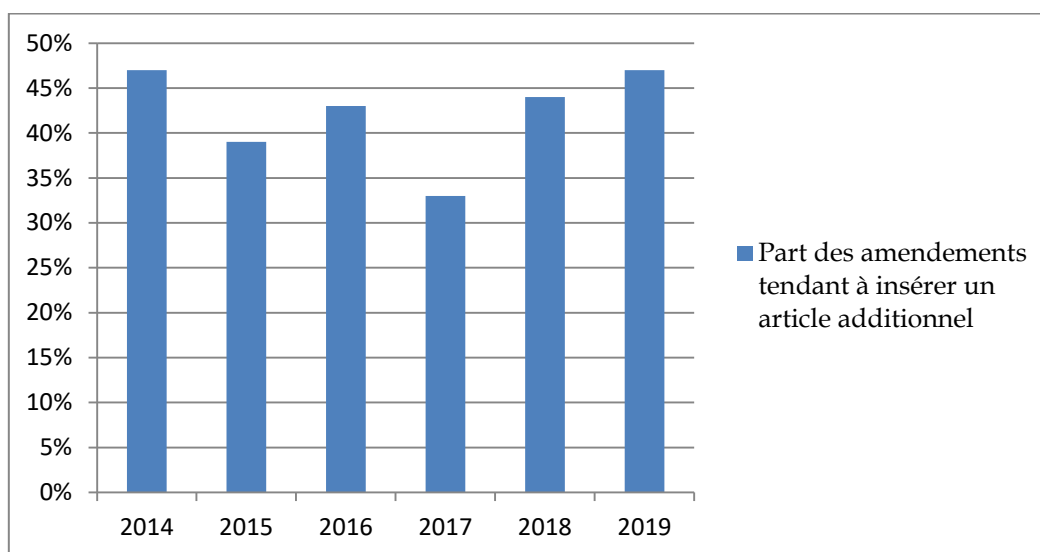
Les débats sur le texte se sont déroulés normalement jusqu'à l'après-midi du jeudi 14 novembre.

946 amendements ont été déposés, soit moitié plus qu'en 2018, année qui avait déjà été marquée par un record d'amendements.

83 d'entre eux provenaient de la **commission des affaires sociales**, aucun de la commission des finances, et **10 du Gouvernement**. **90 % des amendements déposés avaient donc pour auteurs des sénateurs**, une proportion similaire à celle de l'année précédente (88 % en 2018).

441 amendements tendaient à insérer un article additionnel. Sur ces 441 amendements, 6 provenaient de commission des affaires sociales (soit 7 % de ses amendements) et **3 du Gouvernement**. **Ainsi, plus d'un amendement sur deux déposés par les sénateurs et près du tiers des amendements du Gouvernement ne portaient pas directement sur le texte en discussion.**

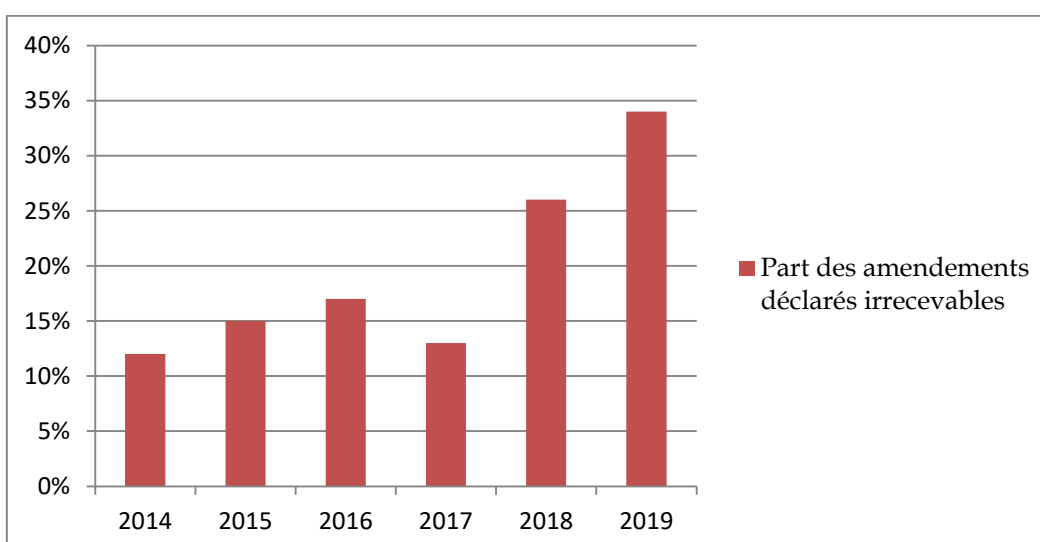
Proportion d'amendements tendant à insérer un article additionnel depuis 2014



Près du tiers des amendements déposés ont été déclarés irrecevables, une proportion record par rapport aux années précédentes¹ :

- 173 au titre de l'article 40 de la Constitution ;
- 128 au titre de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;
- 16 au titre de l'article 41 ;
- 1 au titre de la loi organique relative aux lois de finances.

Proportion d'amendements déclarés irrecevables depuis 2014



¹ Un quart des amendements déposés avaient été déclarés irrecevables en 2018, année qui marquait déjà un record de déclarations d'irrecevabilité.

En tenant compte des amendements retirés avant séance, **575 amendements** ont été effectivement discutés en séance publique ou figuraient encore dans le dérouleur lorsque les débats se sont interrompus jeudi 14 novembre.

Amendements déposés en première lecture sur le PLFSS 2020

Premier signataire	Déposés		Déclarés irrecevables		Retirés avant séance	Discutés en séance (ou figurant encore dans le dérouleur jeudi 14 novembre)
	À un article	Additionnels	À un article	Additionnels		
Gouvernement	10		1		1	8
	7	3	-	1		
Commission des affaires sociales	83		-		2	81
	77	6	-	-		
Groupe Les Républicains	216		87		8	121
	101	115	21	66		
Groupe socialiste et républicain	225		86		11	128
	109	116	21	65		
Groupe Union centriste	131		41		13	77
	51	80	10	31		
Groupe RDSE	52		18		6	28
	22	30	4	14		
Groupe La République En Marche	31		11		-	20
	16	15	1	10		
Groupe CRCE	147		55		10	82
	82	65	16	39		
Groupe Les Indépendants	31		19		2	30
	25	26	7	12		
Non-inscrits	-	-	-	-	-	-
Total	490	456	80	238	53	575
	946		318			

2. Une discussion en séance publique interrompue avec le rejet de la troisième partie du PLFSS

Pour la première fois depuis 2013, le Sénat n'a pas achevé en 2019 la discussion du PLFSS en première lecture.

Après avoir adopté les deux premières parties mardi 12 novembre, la Haute assemblée a entamé l'examen de la troisième partie jusqu'à l'après-midi du jeudi 14 novembre.

L'annonce par le Président de la République d'un **plan d'action en faveur de l'hôpital dont le contenu serait connu le 20 novembre, c'est-à-dire après le vote du Sénat en première lecture**, a réactivé les tensions avec le Gouvernement. Une fois de plus, le Sénat s'alarmait de devoir discuter d'un texte qui n'était pas à jour des derniers arbitrages de l'exécutif. Après **une demande de suspension de séance** formulée par Mme Laurence COHEN (CRCE) et **deux rappels au Règlement** de Mmes Michelle MEUNIER (SOCR) et Corinne FÉRET (SOCR), le président de séance, M. Philippe DALLIER (Les Républicains), a suspendu la séance à 16 h 30. Elle a été reprise brièvement à 17 heures pour annoncer la **réunion de la Conférence des Présidents** à 18 h 15 et la reprise de la séance à 19 heures.

La **Conférence des Présidents** a envisagé deux options :

- attendre le Conseil des ministres du 20 novembre avant de poursuivre les débats en séance. Cette option ne permettait cependant pas de respecter les délais constitutionnels et organiques qui s'appliquent à l'examen du PLFSS ;
- achever rapidement l'examen de la troisième partie avant de la rejeter, ce qui conduirait automatiquement au rejet de la quatrième partie, puis rejeter l'ensemble du PLFSS.

C'est cette seconde option qui a été retenue. Le vote solennel prévu le mardi 19 novembre a été annulé en conséquence. Il a ensuite été décidé de prévoir une véritable nouvelle lecture le week-end du 30 novembre.

Après la reprise de la séance et plusieurs prises de parole, notamment du président de la commission des affaires sociales, des présidents de groupes politiques et de Mme Agnès BUZYN, l'examen de la troisième partie s'est poursuivi à un rythme accéléré.

124 amendements avaient été examinés depuis le mardi soir. Il en restait encore **63 à discuter sur la troisième partie, ainsi que 7 articles**. Ces amendements, soit n'ont **pas été soutenus**, soit ont été **retirés au fur et à mesure qu'ils étaient appelés** par le président de séance. Les articles de la troisième partie qui restaient à examiner ont été successivement rejetés. **La discussion a duré 7 minutes.**

Après de nouvelles explications de vote, **le Sénat**, en application de l'article 59 du Règlement, **a rejeté par scrutin public, par 281 voix pour et 0 voix contre, la troisième partie puis l'ensemble du PLFSS pour 2020**. La séance a été levée à 19 h 55.

III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE : UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE AU SÉNAT

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ET LA NOUVELLE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Réunie le 19 novembre, la **commission mixte paritaire** a échoué à adopter un texte commun.

La **nouvelle lecture à l'Assemblée nationale** s'est tenue en commission le mercredi 20 novembre, puis en séance publique les 25 et 26 novembre.

Dans son rapport de nouvelle lecture, le rapporteur général de la commission des affaires sociales, M. Olivier VÉRAN, a souligné que le rejet par le Sénat du texte en première lecture « *lourd de sens sur le plan symbolique comme de conséquences sur le travail sénatorial, ne doit pas occulter les positions largement convergentes des deux assemblées s'agissant du renforcement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, en direction des établissements de santé, mais aussi de nombreux autres sujets* » et que, dans un « *esprit constructif* », il souhaitait « *repandre à son compte lors des débats en commission plusieurs amendements d'initiative sénatoriale, dans le souci de valoriser l'important travail effectué mais aussi de concentrer les débats dans la suite de la « navette » sur l'essentiel* ». En pratique, 13 des 17 amendements présentés par le rapporteur général en commission indiquaient dans leur objet qu'ils reprenaient ou s'inspiraient d'amendements adoptés au Sénat.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un amendement du Gouvernement faisant passer la hausse du niveau de l'Ondam de 2,3 % à 2,45 % par rapport à l'année 2019.

B. UNE VÉRITABLE NOUVELLE LECTURE AU SÉNAT

1. Une situation qui s'était rarement produite par le passé

La commission des affaires sociales du Sénat a examiné le texte le 27 novembre. Elle a indiqué dans son rapport son souhait de voir le Sénat débattre jusqu'au bout du texte en nouvelle lecture, soulignant que celle-ci était en réalité « *la première lors de laquelle le Sénat pourra[it] se prononcer en toute connaissance de cause* »¹.

¹ Rapport n° 153(2019-2020) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, le 27 novembre 2019.

Depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996, leur examen par le Parlement a donné lieu, dans la très grande majorité des cas, soit à un accord en commission mixte paritaire entre les deux assemblées (en 1996 puis de 2002 à 2010), soit au rejet du texte par le Sénat en nouvelle lecture par l'adoption d'une motion de procédure (exception d'irrecevabilité en 1997, question préalable de 1999 à 2001, en 2011, 2013, puis de 2015 à 2018).

Jusqu'en 2019, **le Sénat n'avait véritablement examiné le texte qui lui était soumis en nouvelle lecture qu'à trois reprises** : en 1998, en 2012 (pour finalement le rejeter) puis en 2014.

2. Les amendements déposés en nouvelle lecture

237 amendements et une motion (exception d'irrecevabilité du groupe CRCE) ont été déposés en nouvelle lecture.

Alors que le Sénat s'apprêtait à rejeter le PLFSS en première lecture, le président de la commission des affaires sociales, M. Alain MILON, avait invité en séance ses collègues à éviter de déposer en nouvelle lecture des amendements sur des sujets chronophages et déjà évoqués tels que les nitrites, l'alcool ou le sucre afin que la discussion se concentre sur les modifications qui auraient été apportées au texte.

56 amendements ont été déclarés irrecevables en nouvelle lecture :

- 10 au titre de l'article 40 de la Constitution ;
- 2 au titre de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;
- 44 au titre de l'article 44 *bis*, alinéa 5, du Règlement.

Amendements déposés en nouvelle lecture du PLFSS

Premier signataire	Déposés		Déclarés irrecevables		Retirés avant séance	Discutés en séance
	À un article	Additionnels	À un article	Additionnels		
Gouvernement	2	-	1	-	-	1
Commission des affaires sociales	21	-	-	-	-	21
Groupe Les Républicains	30		11		1	18
	25	5	6	5		
Groupe socialiste et républicain	58	3	9	-	5	47
	<i>Total : 61</i>		<i>Total : 9</i>			
Groupe Union centriste	25	8	9	5	3	16
	<i>Total : 33</i>		<i>Total : 14</i>			

Premier signataire	Déposés		Déclarés irrecevables		Retirés avant séance	Discutés en séance
	À un article	Additionnels	À un article	Additionnels		
Groupe RDSE	10	7	-	7	1	9
	<i>Total : 17</i>		<i>Total : 7</i>			
Groupe La République En Marche	8		2		1	5
	7	1	2	-		
Groupe CRCE	44		1		5	38
	44	-	1	-		
Groupe Les Indépendants	21		11		1	9
	12	9	3	8		
Non-inscrits	-	-	-	-	-	-
Total	204	33	31	25	17	164
	237		56			

3. La discussion du texte en séance publique

Les débats en séance publique se sont déroulés sur la seule journée du samedi 30 novembre 2019. La séance a été ouverte à 10 h 30.

Mme Agnès BUZYN et M. Olivier DUSSOPT sont intervenus en discussion générale. Ce dernier a représenté le Gouvernement pour la discussion des trois premières parties. C'est ensuite Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, qui a représenté le Gouvernement pour la discussion de la quatrième partie.

Seul le rapporteur général de la commission des affaires sociales, M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, est intervenu au titre des commissions.

Discussion générale en nouvelle lecture

Intervenant	Temps imparti	Temps utilisé
Gouvernement		10'
<i>Mme Agnès BUZYN</i>	-	5'
<i>M. Olivier DUSSOPT</i>		5'
Commission des affaires sociales	10'	9'
<i>M. Jean-Marie VANLERENBERGHE</i>		

Intervenant	Temps imparti	Temps utilisé
Orateurs des groupes politiques		52'
<i>Mme Michelle GRÉAUME (CRCE)</i>		5'
<i>Mme Colette MÉLOT (Les Indépendants)</i>		6'
<i>M. Alain MILON (Les Républicains)</i>		11'
<i>M. Yves DAUDIGNY (SOCR)</i>	60'	5'
<i>Mme Véronique GUILLOTIN (RDSE)</i>		6'
<i>M. Martin LÉVRIER (LaREM)</i>		7'
<i>Mme Jocelyne GUIDEZ (UC)</i>		7'
<i>Mme Corinne FÉRET (SOCR)</i>		5'

La motion du groupe CRCE tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité a été rejetée par scrutin public, par 253 voix contre 16.

La discussion des articles a duré 7 heures et 9 minutes et les explications de vote sur l'ensemble du texte 19 minutes.

En application de l'article 59 du Règlement, le scrutin public était de droit sur la troisième partie, qui a été adoptée par 205 voix contre 16, ainsi que sur l'ensemble du texte, qui fut adopté par 193 voix contre 113.

Le Sénat a par ailleurs adopté par 281 voix contre 59, dans le cadre d'un scrutin public demandé par le groupe La République En Marche, deux amendements identiques de M. Philippe MOUILLER et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains et de M. Yves DAUDIGNY et des membres du groupe socialiste et républicain de suppression de l'article 59 fixant le niveau de l'Ondam.

La séance a été levée à 21 h 10.

IV. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION

1. Absence d'atteinte au droit d'amendement et au contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements déposés en commission (articles 40 et 44 de la Constitution)

Certains députés requérants soutenaient que la brièveté des délais d'examen du texte en première lecture avait porté atteinte à l'exercice du droit d'amendement en commission - les députés ayant disposé de moins de quarante-huit heures pour déposer leurs amendements - ainsi qu'à la mise en œuvre du contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements de commission.

Conformément à une jurisprudence établie¹, le Conseil constitutionnel a écarté les deux griefs, jugeant que les délais retenus, en première lecture, pour le dépôt des amendements en commission et en séance « *n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement* » et que le délai d'examen du texte en commission « *n'a pas fait obstacle au contrôle préalable de la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution* ».

2. Absence d'atteinte à la sincérité des débats parlementaires du fait de la modification, par le Gouvernement, du niveau de l'Ondam en nouvelle lecture (article 6 de la Déclaration de 1789 et article 3 de la Constitution)

Certains requérants estimaient qu'en modifiant le niveau de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) en nouvelle lecture, le Gouvernement avait porté atteinte au principe de sincérité des débats parlementaires dans la mesure où il n'avait pas suffisamment éclairé les députés sur la portée de l'amendement qu'il présentait.

Le Conseil constitutionnel a d'abord observé que l'article 89 relatif au niveau de l'Ondam restait en discussion au stade de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale : le Gouvernement pouvait donc le modifier par amendement sans porter atteinte aux règles de la navette parlementaire. Il a ensuite relevé que l'exposé des motifs de l'amendement précisait que son objet était de tirer les conséquences des engagements du Gouvernement en faveur de l'hôpital par un relèvement chiffré des sous-objectifs relatifs aux établissements de santé et à la contribution de l'assurance maladie aux établissements et services pour personnes âgées.

Jugeant que « *le Gouvernement s'est borné à faire usage du droit qu'il tient des dispositions du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution et a suffisamment informé les députés de la portée de l'amendement* », il a rejeté le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

¹ Notamment décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

B. ABSENCE D'ATTEINTE À L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE D'ACCESSIBILITÉ ET D'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI (ARTICLES 4, 5, 6 ET 16 DE LA DÉCLARATION DE 1789)

L'article 15 relatif à la taxation de certaines boissons alcoolisées était contesté au motif qu'il aurait méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en raison de multiples et complexes renvois à des législations différentes et issues d'ordres juridiques distincts.

Le Conseil constitutionnel a rejeté le grief après avoir relevé qu'« il ne saurait résulter du seul renvoi à des règlements européens l'inintelligibilité d'un texte législatif ».

C. CENSURE DE SEPT CAVALIERS SOCIAUX (ARTICLE 47-1 DE LA CONSTITUTION ET ARTICLE L.O. 111-3 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE)

1. Censure de dispositions relatives à l'assurance chômage

Le rattachement à la loi de financement de la sécurité sociale de l'article 8, dont l'objet était de neutraliser dans le calcul des allègements généraux des contributions patronales à l'assurance-chômage l'effet du « bonus-malus » destiné à limiter le recours aux contrats courts, était contesté.

Dans sa décision du 21 décembre 2017¹, le Conseil constitutionnel avait accepté le rattachement à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 de dispositions relatives à l'assurance chômage, compte tenu des « circonstances particulières de l'espèce » qui les rendaient indissociables de la « réforme d'ensemble consistant à diminuer les cotisations sociales des actifs et, à cette fin, à faire prendre en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement, en 2018, de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage » voulue par le législateur.

Dans le cas d'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que, « loin d'être indissociables de la réforme d'ensemble de réduction de certaines cotisations sociales en contrepartie d'une hausse de la contribution sociale généralisée, prévue par la loi de finances pour 2018 », les dispositions relatives au « bonus-malus » se bornaient « au contraire, à compléter une réforme de la seule assurance chômage résultant de la loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel ».

¹ Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Bien que le régime général assure l'équilibre financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre de sa mission de compensation à l'assurance chômage du coût des allègements généraux de cotisations d'assurance chômage, le Conseil constitutionnel a jugé que les effets du « bonus-malus » étaient trop indirects sur les recettes de la sécurité sociale, relevant « *au demeurant* » que l'évaluation préalable jointe au projet de loi estimait nul l'impact financier de l'article 8 sur les régimes de sécurité sociale.

Il a donc censuré l'article 8 au motif qu'il n'avait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

2. Censure d'office de six autres cavaliers sociaux

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il lui appartient d'assurer le respect de la règle de procédure prévue à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale avant d'indiquer, à deux reprises, que lorsqu'il fait application de cette règle, il « *ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* »¹.

Il a ensuite censuré, au motif qu'ils n'avaient pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement et qu'ils ne relevaient pas non plus des autres catégories mentionnées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale :

- trois dispositions se bornant à prévoir certains moyens d'information des assurés sociaux ou des professionnels de santé² ;
- l'article 61, qui supprimait l'obligation de production d'un certificat médical de non-contre-indication pour l'obtention, par un mineur, d'une licence sportive au motif que la délivrance d'un tel certificat médical n'étant ni un acte de soin ni un acte de prévention, elle ne fait pas l'objet d'une prise en charge par l'assurance maladie ;
- l'article 63, qui autorisait certains professionnels de santé déjà habilités à prescrire des substituts nicotiques, à les délivrer eux-mêmes au patient ;

¹ Le Conseil constitutionnel a formulé une observation équivalente dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019 sur la loi d'orientation des mobilités, concernant le contrôle des cavaliers législatifs.

² Le 4° du I l'article 21 relatif à la présentation sur un site internet de l'ensemble des instructions et circulaires relatives à la législation applicable en matière de cotisations et contributions sociales mises à disposition des cotisants ; les 12° et 13° du II de l'article 42 créant un « Bulletin officiel des produits de santé » destiné à présenter certaines informations juridiques sur le remboursement, la prise en charge, les prix, les tarifs et l'encadrement de la prescription et de la dispensation des médicaments, des dispositifs médicaux, des autres produits de santé et, le cas échéant, des prestations associées ; l'article 73 relatif à la création d'un site internet regroupant les places en crèche disponibles ainsi que les disponibilités d'accueil des assistants maternels.

- le IV de l'article 85, qui prévoyait une expérimentation de plateformes départementales placées auprès des caisses primaires d'assurance maladie pour prévenir la désinsertion professionnelle.

3. Censure d'office de deux dispositions introduites en méconnaissance de la règle de l'entonnoir (article 45 de la Constitution)

Le Conseil constitutionnel a censuré d'office des « *adjonctions* » introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale au motif qu'elles « *n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion* »¹ et qu'elles ne correspondaient pas non plus à l'une des trois exceptions qu'il admet à la règle de l'entonnoir². Il s'agit :

- du 15° du II et du D du III de l'article 42 prévoyant de rendre public le montant des investissements publics de recherche et développement dont les entreprises ont bénéficié pour le développement des médicaments ;

- du 1° du I de l'article 66, des mots « *et n* » figurant au c du 2° du II du même article 66 et du n du même 2° relatifs à une expérimentation en matière d'approvisionnement en médicaments et produits pharmaceutiques.

¹ Le Sénat ayant rejeté le texte en première lecture, toutes les dispositions restaient en discussion. En revanche, toute adjonction devait, en nouvelle lecture, respecter la règle de la « relation directe », qui ne s'applique qu'après la première lecture.

² Assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou corriger une erreur matérielle.

CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 : UN NOUVEAU RECORD DU NOMBRE D'AMENDEMENTS QUI A PESÉ SUR LES CONDITIONS D'EXAMEN

Les chiffres clés de la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2020 au Sénat

Durée d'examen : 15 jours de séance, du jeudi 21 novembre au mardi 10 décembre 2019, 129 h 12 de séance (129 h 49 pour le PLF 2019, 108 h 42 pour le PLF 2018, 11 h 03 pour le PLF 2017), dont 3 h 48 de discussion générale (y compris 25 minutes pour la question préalable), 37 h 22 pour la première partie (dont 35 minutes d'explications de vote), 86 h 06 pour la seconde partie (dont 17 h 29 pour les articles non rattachés et 4 minutes pour coordination) et 1 h 56 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 245, dont l'article liminaire, 70 articles de première partie et 174 articles de seconde partie

Nombre d'amendements déposés : 2 465 (227 de la commission des finances, 44 des commissions saisies pour avis, 66 du Gouvernement, 2 128 des groupes) et 1 motion

Nombre d'amendements irrecevables : 297

Nombre d'amendements examinés : 2 018, dont 1 019 sur la première partie et 999 sur la seconde partie

Nombre d'amendements adoptés : 687, dont 325 sur la première partie et 362 sur la seconde

Taux d'adoption des amendements examinés : 34 %

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 111 (dont 1 suppression conforme), 25 en première partie et 86 en seconde partie

Nombre d'articles additionnels introduits : 148 dont 76 en première partie et 72 en seconde partie

I. L'ARTICULATION AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le **projet de loi de finances rectificative** pour 2019 (PLFR) fut déposé par le Gouvernement sur le Bureau de l'Assemblée nationale le jeudi 7 novembre 2019. Il comprenait dix articles, dont l'article liminaire, soit un article de plus qu'en 2018.

Pour la deuxième année consécutive, le **calendrier budgétaire** vit le projet de loi de finances rectificative de fin d'année adopté en première lecture au Sénat avant le début de l'examen du projet de loi de finances initiale. Le PLFR ne comportait par ailleurs, également pour la deuxième année consécutive, que des mesures de fin de gestion et, par conséquent, **aucune mesure fiscale nouvelle**.

Le mercredi 13 novembre, l'Assemblée nationale adopta ce texte sans modification, comme cela avait été le cas pour le projet de loi de finances rectificative pour 2018.

À la demande du Gouvernement, le PLFR fut inscrit à l'ordre du jour du Sénat le lundi 18 novembre, sur une semaine de contrôle déjà en partie consacrée au début de l'examen du projet de loi de finances initiale, comme en 2018.

Au cours de l'examen en séance publique, tant M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général, que M. Vincent EBLÉ, président de la commission des finances, se félicitèrent de ce nouveau calendrier d'examen du PLFR. Le rapporteur général déclara ainsi : *« Nous voici donc réunis cet après-midi pour examiner ce projet de loi de finances rectificative de fin d'année, qui, pour la deuxième année consécutive, se réduit, comme le Gouvernement vient de le souligner, à des ajustements principalement budgétaires ayant un impact sur l'année en cours. Par là même, il remplace aussi le traditionnel décret d'avance de fin de gestion. À mon tour je veux remercier mes collègues qui ont en quelque sorte joué le jeu et qui n'ont pas, à une exception près, (...) déposé d'amendements de nature fiscale. »*

Le président de la commission renchérit : *« Comme l'an passé, le Gouvernement présente un projet de loi de finances rectificative limité au schéma de fin de gestion. Sur ce point, (...) je dois dire notre satisfaction que la proposition que nous avons formulée, avec le rapporteur général, de recentrer le collectif budgétaire sur les seuls ajustements de crédits de l'année en cours, ait été entendue. Cette présentation, avant l'examen du projet de loi de finances pour l'année à venir, a en outre le mérite d'éclairer nos débats sur la sincérité des ouvertures de crédits budgétaires et des évaluations de recettes fiscales soumises à notre approbation. Les rapporteurs spéciaux peuvent ainsi se forger une opinion plus précise sur la réalité des engagements du Gouvernement pour 2020. »*

Cependant, M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général, regretta le calendrier très contraint d'examen du PLFR, en indiquant : *« Cela explique le calendrier particulièrement resserré dans lequel nous devons examiner ce PLFR. En dix jours, nous aurons fait la première et la deuxième lectures dans les deux chambres. Cela conduit à ne nous laisser guère plus de temps pour examiner ce texte que s'il s'agissait d'un décret d'avance. »* M. Vincent EBLÉ, président, insista : *« Je note que le calendrier d'examen de ce collectif de fin d'année est sans cesse réduit, au point désormais que, hors week-end et jour férié, six jours seulement se passent entre sa présentation en Conseil des ministres et son examen complet en première lecture par les deux chambres. Je rappelle que la LOLF donnait une semaine aux commissions des finances des deux assemblées pour se prononcer sur un simple décret d'avance. Le collectif budgétaire ne doit pas être "expédié", au risque de dénuer de tout sens la portée de l'autorisation parlementaire. »*

Alors que le Sénat avait rejeté le PLFR pour 2018, il adopta le 18 novembre le PLFR pour 2019 assorti de modifications portant en particulier sur les crédits du **programme « Patrimoines » de la mission « Culture »**.

À l'issue du vote du Sénat, une commission mixte paritaire se réunit le 19 novembre, et parvint à un **accord sur les dispositions restant en discussion**. Il s'agissait d'un rare exemple d'accord sur un texte financier en période de majorités discordantes entre le Sénat et l'Assemblée nationale : un tel accord n'était pas intervenu sur un PLFR de fin d'année depuis 2010.

Ainsi, comme en 2018, la **discussion de mesures fiscales se concentra sur le seul projet de loi de finances initiale**.

II. LA RECONDUCTION DES PRINCIPES DE DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE

A. LA RECONDUCTION DES RÈGLES DE DISCUSSION ET UNE INNOVATION DU CALENDRIER

L'exercice 2018 ayant été particulièrement perturbé – la publication d'un tweet de M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, critiquant une disposition adoptée par le Sénat avait provoqué une suspension, pendant plusieurs jours, de l'examen du texte – la **reconduction** des règles de discussion qui avaient apporté toute satisfaction en 2017 n'avait pu être pleinement mise à l'épreuve. Le schéma de discussion fut cependant, à quelques exceptions, repris à l'identique pour l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du **6 novembre 2019**, M. Vincent EBLÉ, président de la commission des finances, formula des propositions de continuité.

Les 32 missions du budget général, les 15 comptes spéciaux (soit 2 de moins qu'en 2018) et les 2 budgets annexes restaient regroupés en **25 blocs de missions**, comme les années précédentes et selon les mêmes regroupements.

La commission des finances proposa de confirmer les autres avancées de 2017 :

- un temps des groupes lors de la **discussion générale de 2 heures** ;
- **un temps accordé aux groupes politiques pour la discussion des missions fixé soit à 1 heure** (pour 14 discussions), **soit à 45 minutes** (pour 11 discussions) ;

- des **temps** accordés aux **rapporteurs** inchangés, les rapporteurs au fond disposant de 7 minutes lorsque les groupes disposaient d'une heure et de 5 minutes lorsqu'ils disposaient de 45 minutes, les rapporteurs pour avis continuant de se voir attribuer 3 minutes chacun.

La **seule évolution notable** fut le fait de commencer la discussion générale le jeudi 21 novembre 2019 à **14 h 30**, et non à 11 heures comme traditionnellement. Cette évolution était liée à la tenue des séances de questions d'actualité au Gouvernement le mercredi après-midi depuis le 1^{er} octobre 2019, cette réforme ayant conduit à déplacer au jeudi matin de 9 heures à 13 heures certains espaces réservés aux groupes politiques. La matinée du jeudi 21 novembre était ainsi réservée au groupe Les Indépendants.

Le délai limite pour le dépôt des amendements à l'article liminaire et aux articles de la première partie demeura fixé, comme chaque année, au jour du début de la discussion, soit le jeudi 21 novembre, à 11 heures. En revanche, le **délai limite pour l'ajout d'un signataire** à l'un de ces amendements fut fixé au **début de la discussion générale** établi, cette année, à 14 h 30.

Ces propositions furent **entérinées par la Conférence des Présidents**.

B. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE

Le projet de loi de finances pour 2020 fut présenté en Conseil des ministres le vendredi 27 septembre 2019. Il fut adopté par l'Assemblée nationale le mardi 19 novembre et **transmis au Sénat le jeudi 21 novembre**. Cette transmission se fait traditionnellement le troisième jeudi du mois de novembre en début de matinée afin de permettre à la commission des finances de se prononcer définitivement sur le texte adopté avant le début de la discussion générale.

Cette date permet de calculer le **point de départ du délai de vingt jours accordé au Sénat** pour son examen. La prudence recommande donc de privilégier une transmission au Sénat le jeudi matin plutôt que le mercredi soir. Le délai commença donc à courir à compter du vendredi 22 novembre à 0 heure et devait expirer le mercredi 11 décembre à minuit.

Le point de départ du délai accordé au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances de l'année devant être distingué de la date effective de cet examen, ce dernier put ainsi débiter, comme à l'accoutumée, dès le jeudi.

III. UNE PREMIÈRE LECTURE D'UNE GRANDE DENSITÉ

L'examen du projet de loi de finances pour 2020 fut l'occasion de **nouveaux records** en termes de nombre d'amendements et peut conduire à s'interroger sur **l'évolution du format de la discussion**.

Sa durée de discussion, s'établissant à **129 h 12** et comparable à celle de l'exercice précédent (129 h 49), fut l'une des plus élevées de ces dernières années. L'exercice 2019 confirme donc une tendance à l'allongement de la discussion budgétaire.

Elle fut également plus dense que l'année dernière, puisque **15 jours de séance** contre 17 en 2018, dont un seul samedi, furent consacrés à l'examen de ce texte, pour un nombre d'amendements notablement supérieur. Mécaniquement, le Sénat eut davantage **recours aux heures du soir et de nuit** (30 h 04 contre 29 h 24 en 2018).

Durée de la discussion en première lecture du projet de loi de finances¹

	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Discussion générale et première partie	34 h 23	31 h 09	42 h 28	41 h 10
	(7 h 27 le soir dont 2 h 02 après minuit)	(2 h 50 le soir dont 33 minutes après minuit)	(12 h 32 le soir dont 4 h 28 après minuit)	(10 h 08 le soir dont 2 h 02 après minuit)
Missions et articles rattachés	64 h 02 (16 h 17 le soir dont 2 h 10 après minuit)	61 h 17 (13 h 54 le soir dont 3 h 31 après minuit)	68 h 36 (13 h 19 le soir dont 2 h 27 après minuit)	68 h 33 (17 h 11 le soir dont 3 h 42 après minuit)
Articles non rattachés, coordination, seconde délibération et vote sur l'ensemble	16 h 36	16 h 16	18 h 45 (3 h 33 le soir dont 1 h 08 après minuit)	19 h 29 (2 h 45 le soir dont 0 h 25 après minuit)
Total	115 h 01 (23 h 44 le soir dont 4 h 12 après minuit) (16 jours dont 2 samedis)	108 h 42 (16 h 44 le soir dont 4 h 04 après minuit) (15 jours dont 1 samedi)	129 h 49 (29 h 24 le soir dont 8 h 03 après minuit) (17 jours dont 2 samedis et 1 dimanche)	129 h 12 (30 h 04 le soir dont 6 h 09 après minuit) (15 jours dont 1 samedi)

¹ Le projet de loi de finances pour 2017 ne figure pas dans ce tableau car il a été rejeté par le Sénat par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable.

A. LES FACTEURS D'UN EXAMEN TOUJOURS PLUS DENSE

1. Un nombre d'articles transmis qui se stabilise à un niveau élevé

Le texte déposé par le Gouvernement comportait **80 articles**, sans l'article liminaire, contre 86 articles en 2018 et 64 articles en 2017. Le texte transmis comportait **245 articles**, dont l'article liminaire, soit un nombre équivalent à l'année précédente (249 articles), mais nettement plus élevé qu'en 2017 (172 articles transmis).

Cette stabilisation a un niveau très élevé et l'inflation de plus de 200 % du nombre d'articles lors de l'examen par l'Assemblée nationale – du fait de l'adoption de nombreux amendements portant article additionnel issus d'initiatives du Gouvernement ou de la majorité – sont **une des conséquences de l'absence de mesures fiscales dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.**

2. Un nouveau record du nombre d'amendements

Le projet de **loi de finances pour 2020** a donné lieu à un nouveau **record du nombre d'amendements**, avec **2 465 amendements déposés**. Il s'agit du troisième record consécutif, une nouvelle fois en très forte progression (+ **21,5 %** par rapport à l'année précédente).

Évolution du nombre d'amendements en première lecture au Sénat

Examen en première lecture du...	Amendements			
	déposés	irrecevables	examinés	adoptés
PLF 2015	899	83	714	217
PLF 2016	967	95	816	291
PLF 2018	1 362	154	1 120	318
PLF 2019	2 029	204	1 715	564
PLF 2020	2 465	297	2 018	686

Le nombre d'amendements examinés fut également en forte hausse, avec **2 018 amendements** contre 1 715 en 2018. Ce **nombre record d'amendements examinés** en première lecture équivaut à un quasi triplement en cinq ans.

3. Un temps de séance resté contenu

Face à cette inflation du nombre d'amendements, le **temps de séance publique** nécessairement contraint par les délais constitutionnel et organique est en revanche **resté contenu**, ne progressant que d'environ **5,5 % en cinq ans.**

Cela a conduit mécaniquement à **l'augmentation du rythme d'examen des amendements**. Ainsi, le « braquet » a atteint 28,7 amendements par heure pour la première partie (contre 23,6 l'année dernière) et 31 amendements par heure pour les articles non rattachés de la seconde partie. Pour exemple, le soir du samedi 23 novembre, ce « braquet » a dépassé 60 amendements examinés à l'heure.

B. UNE DISCUSSION DE PREMIÈRE PARTIE QUI ATTEINT SES LIMITES

Les chiffres clés de la discussion de la première partie

Durée d'examen : 41 h 10, dont 3 h 48 pour la discussion générale et 37 h 22 pour l'examen des articles (35 h 40 consacrées à l'examen des articles, et 1 h 07 de débat sur le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne et 35 minutes d'explications de vote sur l'ensemble de la première partie)

Nombre d'articles dans le texte transmis : 70, sans l'article liminaire

Nombre d'amendements déposés : 1 265 (1 027 dans le PLF pour 2019, 638 dans le PLF pour 2018, 427 dans le PLF pour 2016, 429 dans le PLF pour 2015)

Nombre d'amendements examinés : 1 019 (880 dans le PLF pour 2019, 514 dans le PLF pour 2018, 356 dans le PLF pour 2016, 359 dans le PLF pour 2015)

Nombre d'amendements adoptés : 325 (261 dans le PLF pour 2019, 141 dans le PLF pour 2018, 107 dans le PLF pour 2016, 96 dans le PLF pour 2015)

Taux d'adoption des amendements examinés : 31,9 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 28,6 amendements/heure (23,6 au cours de l'examen du PLF pour 2019, 20,5 au cours de l'examen du PLF pour 2018, 12,4 au cours de l'examen du PLF pour 2016, 10,94 au cours de l'examen du PLF pour 2015)

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 25

Nombre d'articles additionnels introduits : 76

1. Une durée d'examen stable malgré la forte augmentation du nombre d'amendements

a) Une durée d'examen en légère baisse après une forte hausse

La **discussion générale** et la **discussion des articles de la première partie** du projet de loi de finances pour 2020 durèrent **41 h 10**, dont 10 h 08 le soir et la nuit, en légère baisse par rapport à l'année précédente.

Durée de la discussion de la première partie

	2010 (PLF 2011)	2011 (PLF 2012)	2012 (PLF 2013)	2013 (PLF 2014)	2014 (PLF 2015)	2015 (PLF 2016)	2017 (PLF 2018)	2018 (PLF 2019)	2019 (PLF 2020)
Première partie (dont discussion générale)	41 h 04	31 h 54	40 h 47	43 h 19	40 h 34	34 h 23	31 h 09	42 h 28	41 h 10

b) Une première partie fortement renforcée à l'Assemblée nationale

La première partie du projet de loi de finances pour 2020 comptait, au moment de son dépôt, 37 articles, hors article liminaire, soit 1 de moins que l'année précédente. L'Assemblée nationale ajouta 33 nouveaux articles, portant ainsi le **nombre total des articles à examiner par le Sénat à 70 (+ 89 %), 16 de moins que l'année précédente.**

L'Assemblée nationale avait porté le nombre des articles de la première partie des projets de loi de finances pour 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019 respectivement de 45 à 62 (+ 38 %), de 43 à 64 (+ 49 %) de 31 à 46 (+ 48 %), de 27 à 50 (+ 85 %), de 28 à 51 (+ 82 %) et de 28 à 56 (+ 100 %) et de 38 à 86 (+ 126 %).

c) Un nouveau record d'amendements déposés et examinés

Le projet de loi de finances pour 2019 avait été l'occasion d'un record : **1 027 amendements** déposés et 880 examinés (639 amendements avaient été déposés en 2017, 427 amendements en 2015, 429 en 2014 et 538 en 2013).

Le projet de loi de finances pour 2020 fut l'occasion de l'établissement de nouveaux records puisque **1 265 amendements furent déposés et 1 019 examinés.**

191 furent déclarés **irrecevables** - 98 au titre de l'article 40 de la Constitution et 93 au titre de la loi organique relative aux lois de finances - et 55 furent retirés avant la séance.

Répartition des irrecevabilités par groupe

Auteurs	Amendements déposés	Amendements irrecevables	Taux d'amendements irrecevables	Amendements examinés
Groupe Les Républicains	374	64	17,1 %	292
Groupe socialiste et républicain	238	44	18,5 %	184
Groupe Union centriste	156	21	13,5 %	129

Auteurs	Amendements déposés	Amendements irrecevables	Taux d'amendements irrecevables	Amendements examinés
Groupe RDSE	95	28	29,5 %	65
Groupe La République en Marche	67	8	11,9 %	55
Groupe CRCE	108	16	14,8 %	89
Groupe Les Indépendants	79	10	12,7 %	64
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	7	-	-	6

2. Un schéma de discussion de la première journée reconduit mais adapté

Depuis 2015, la première journée de séance voit l'enchaînement de la **discussion générale**, de l'examen de l'article liminaire, puis du **débat sur le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne** et de l'examen de l'article correspondant du projet de loi de finances.

Cette année, en raison de la modification de l'organisation des questions d'actualité au Gouvernement, le jeudi matin était consacré à l'espace réservé à un groupe politique. La première journée de séance ne pouvait en conséquence pas commencer comme chaque année à 11 heures. Dans la mesure où, les années précédentes, la séance s'était toujours achevée en fin d'après-midi, **le schéma habituel fut reconduit**, en anticipant une probable séance du soir.

a) Une discussion générale au déroulé inchangé

Aucune modification ne fut apportée à la durée de la discussion générale qui fut reconduite sur une durée de **3 h 15¹**.

¹ Le temps de parole de la commission des finances fut fixé à 25 minutes (15 minutes pour le rapporteur général et 10 minutes pour le président de la commission), celui des groupes à 2 heures et celui des ministres à 50 minutes (30 minutes pour les propos liminaires et 20 minutes pour les réponses aux orateurs).

La discussion générale débuta le jeudi 21 novembre à 14 h 30 et sa durée fut équivalente à celle de l'année précédente : **3 h 48** (compte tenu des **25 minutes** consacrées à l'examen de la motion tendant à opposer la question préalable déposée par le groupe CRCE et qui fut rejetée). Outre les ministres, le rapporteur général et le président de la commission, 17 orateurs de groupes se succédèrent dans la discussion générale.

b) L'examen de l'article liminaire et le débat sur le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne

L'après-midi se poursuivit avec l'examen de l'**article liminaire**, sur lequel un amendement avait été déposé, puis avec le **débat sur le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne**, et l'examen de l'article 36, pour une durée totale de 1 h 07.

La séance fut levée à **19 h 38** (19 h 15 en 2018). **La nouvelle organisation de la première journée n'a donc pas remis en cause la viabilité du schéma de discussion initié en 2015.**

3. Un taux d'adoption des amendements stable

Le **taux d'adoption** des amendements examinés - **31,9 %** cette année - se situe dans la lignée des exercices récents, à savoir un taux d'adoption **d'un tiers** des amendements examinés.

Nombre d'amendements sur la première partie

	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Déposés	453	566	431	429	639	1 024	1 265
<i>Commission des finances</i>	11	17	40	49	40	62	106
<i>Commissions saisies pour avis</i>	3	6	16	1	2	5	10
<i>Groupes</i>	418	511	364	363	579	904	1 124
<i>Gouvernement</i>	21	32	11	16	18	53	25
Examinés	361	471	353	356	515	877	1 019
Adoptés	49	68	98	107	141	258	325
<i>Commission des finances</i>	11	14	28	40	35	56	95
<i>Commissions saisies pour avis</i>	2	3	7	1	-	2	5
<i>Groupes</i>	30	47	52	52	89	166	209
<i>Gouvernement</i>	6	4	11	14	17	34	16

**Taux d'adoption des amendements
par rapport aux amendements examinés**

	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Taux d'adoption (première partie et article liminaire)	13,6 %	14,4 %	27,8 %	30 %	27,4 %	29,6 %	31,9 %

Une tendance se confirme : une moindre adoption des amendements présentés par le Gouvernement. En 2018, 83 % des **amendements du Gouvernement** examinés furent adoptés. En 2019, 16 sur 23 le furent, en prenant en compte les amendements de coordination, soit un taux d'un peu moins de 70 %.

S'agissant des **amendements** déposés par la **commission des finances**, on relève une très forte augmentation de leur nombre : **102 amendements furent examinés** cette année, contre 56 en 2018. **95 furent adoptés**, dont 60 contre l'avis du Gouvernement. Seulement 2 d'entre eux furent rejetés.

L'amendement présenté par la **commission de la culture, de l'éducation et de la communication** ne fut pas soutenu et, sur les 9 amendements de la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, 1 fut retiré, 3 furent rejetés et 5 adoptés, dont aucun contre l'avis de la commission des finances.

Concernant le taux d'adoption par **groupe**, 83 amendements du groupe Les Républicains furent adoptés (soit un taux d'adoption de 28,4 %), 41 amendements du groupe socialiste et républicain (22,3 %), 29 amendements du groupe Union centriste (22,5 %), 20 amendements du groupe La République En Marche (**36,4 % soit le plus fort taux d'adoption des amendements examinés**), 16 amendements du groupe RDSE (24,6 %), 11 amendements du groupe CRCE (**12,4 % soit le plus faible taux d'adoption des amendements examinés**, mais un taux qui a doublé entre l'exercice 2018 et l'exercice 2019) et 9 amendements du groupe Les Indépendants (14,1 %).

Au total, **38 amendements furent adoptés contre l'avis de la commission des finances** (soit 11,7 % des amendements adoptés, contre 19,8 % en 2018). L'opposition du **Gouvernement** fut, cette année encore, moins persuasive puisque **217 amendements furent adoptés contre son avis**, soit les deux tiers des amendements adoptés.

Par ailleurs, les amendements de la commission des finances représentèrent **près du tiers (29,5 %)** des amendements adoptés (95 sur 322).

4. Des marques d'insatisfaction quant aux conditions d'examen de la première partie

a) Un ordre de discussion fortement modifié

Avant l'intervention des orateurs des groupes dans la discussion générale, M. Vincent ÉBLÉ, président de la commission des finances, prit la parole afin d'indiquer que la commission demanderait à réorganiser l'ordre d'examen des articles de la première partie.

La **demande de réserve et de priorité devait intervenir le lendemain mais cette intervention visait à permettre à l'ensemble des intervenants de s'y préparer**. Le président de la commission indiqua les « *souhaits exprimés par le Gouvernement et la commission des finances* » :

- à l'ouverture de la séance du vendredi 22 novembre après-midi : l'examen de l'article 1^{er} puis des articles 9 à 15, hormis l'article 13 *bis* ;
- le samedi 23 novembre au matin : l'examen des articles 2 à 5, hormis l'article 4 ;
- le lundi 25 novembre après-midi : l'examen des articles 4, 13 *bis*, 16, 16 *ter*, 17, 18, 19, 20, 28, 28 *bis*, 32 et 33 ;
- les autres articles devaient être examinés dans l'ordre normal du dérouleur.

L'objectif était notamment de débattre à des moments déterminés de la fiscalité énergétique et environnementale, ainsi que de la réforme de la taxe d'habitation.

Ces demandes furent formulées officiellement à l'ouverture de la séance le vendredi 22 novembre, à 14 h 30, par M. Claude RAYNAL, vice-président de la commission. Le Gouvernement étant favorable à ces demandes qu'il avait en partie suscitées, la priorité et la réserve furent ordonnées.

M. Éric BOCQUET (CRCE) demanda la parole pour une observation. Il tint à manifester le mécontentement de son groupe en ces termes : « *Juste un mot, très aimable, sur l'organisation des travaux du Sénat, pour faire remarquer que celle-ci devient complètement ubuesque. (...) Je ne sais pas s'il s'agit de tenir compte de l'agenda des ministres, mais c'est là un problème récurrent et chaque année nous formulons la même remarque. Nous nous en étonnons encore une fois, d'autant que cette organisation a des conséquences sur la qualité de notre travail. Ainsi, la commission des finances, qui s'est réunie ce matin, a, entre autres, examiné en quatre-vingt-dix minutes des centaines d'amendements. [...] ce n'est pas sans conséquences sur le déroulement de nos travaux. Il s'agit quand même d'élaborer le budget de la République et tout cela manque de sérénité.* »

b) Des conditions d'examen jugées difficiles

Au moment des explications de vote sur l'ensemble de la première partie, le mardi 26 novembre, une certaine unanimité se fit pour **regretter les conditions d'examen** de cette première partie. Deux points furent particulièrement soulevés : **l'ordre de discussion des articles**, ainsi que **l'inflation du nombre d'amendements**.

M. Éric BOCQUET, premier intervenant à s'exprimer pour les groupes, revint sur **l'ordre de discussion des articles** et plus largement sur les conditions d'examen de cette première partie. « *Je veux dénoncer solennellement les conditions inacceptables d'examen par le Sénat du projet de loi de finances. Ce n'est pas tant le nombre des amendements qui pose le plus grand problème, même si cette inflation devrait nous amener à réfléchir à nos méthodes de travail.*

« *Mes chers collègues, avec ce débat, nous venons d'inaugurer la **méthode d'examen d'un budget à la découpe**. Nous pouvons comprendre l'examen en priorité de certains articles ; mais, quand cette méthode devient systématique, elle met à mal la qualité du travail législatif. Ajoutons à cela le dépôt inopiné de dizaines d'amendements par le Gouvernement, que la commission des finances n'a pas eu le temps d'examiner. Il nous faut dès lors statuer sur le fondement du seul avis du rapporteur général, qui subit, comme nous tous, cette anarchie ! Trop souvent, chacune et chacun d'entre nous a le sentiment que l'organisation des débats de notre assemblée dépend essentiellement de l'agenda des ministres (...)*

« *Mes chers collègues, il me semblerait salutaire que le Sénat, dans sa grande diversité, exprime sa désapprobation auprès du Gouvernement. Nous avons droit à plus de considération ! Il y va du respect des institutions de la République et de nos concitoyens. Au fil des ans, nous perdons le sens du débat budgétaire et nous constatons l'affaiblissement progressif de l'intervention du Parlement. Voilà un problème majeur de démocratie !* »

Mme Sylvie VERMEILLET, oratrice du groupe Union centriste, alla dans le même sens, en indiquant que « *La difficulté fut par ailleurs renforcée cette année par **un ordre d'examen des articles pour le moins dispersé**.* » M. Philippe DALLIER, pour le groupe Les Républicains, abonda également dans ce sens : « *J'évoquerai également l'organisation de nos travaux. L'appel de certains articles en priorité me semblait a priori une bonne solution. Mais à présent que l'expérience en est faite, j'ai tendance à souscrire à l'analyse de nos collègues communistes : cette méthode revient à **saucissonner le débat** et, pour nos collègues qui n'assistent pas à l'ensemble des discussions, elle n'est pas forcément évidente. Nous devons également nous interroger sur ce point.* » M. Thierry CARCENAC, pour le groupe socialiste et républicain, reprit le terme de « *saucissonnage* », M. Éric JEANSANNETAS, pour le groupe RDSE, évoquant pour sa part « *un ordre d'examen des articles quelque peu **chaotique*** ».

L'accent fut également mis sur l'inflation du nombre des amendements déposés alors que le calendrier budgétaire est contraint. M. Philippe DALLIER estima que *« cette situation tient, bien entendu, au nombre d'amendements déposés – plus de 1 200 (...). Nous devons nous interroger à cet égard. »* M. Éric JEANSANNETAS releva que *« pour la seconde année consécutive, nous battons ainsi le record du nombre d'amendements et, à l'instar de Philippe DALLIER, je m'interroge : s'agit-il d'une preuve de la grande imagination sénatoriale ? Je ne saurais dire... »* M. Julien BARGETON estima : *« nous devons également regarder nos propres comportements : les demandes de priorité, c'est le Sénat qui les formule et, les amendements, c'est nous qui les déposons. Nous sommes donc également face à une question d'autorégulation. »*

L'insatisfaction exprimée incite à une **réflexion quant aux conditions d'examen** de la première partie.

5. L'adoption avec modifications de la première partie

a) Le vote de l'article d'équilibre

Le mardi 26 novembre 2019, avant de voter sur l'ensemble de la première partie, M. Vincent EBLÉ, président de la commission des finances, demanda une suspension de séance afin que la commission des finances puisse se réunir pour examiner l'amendement que le Gouvernement s'apprêtait à déposer, destiné à tirer les conséquences sur l'article d'équilibre des votes du Sénat.

La séance, suspendue à 18 h 50 pour 25 minutes reprit finalement une heure plus tard.

M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général de la commission des finances, indiqua alors que la commission n'avait pas pu valider l'amendement, qui comportait *« des erreurs et des inexactitudes. »* La séance fut de nouveau suspendue à 19 h 50 pour reprendre à 21 h 30.

À la reprise de la séance, le rapporteur général indiqua que des échanges étaient intervenus entre les services du ministère et les services de la commission afin de pouvoir chiffrer au mieux les effets des votes intervenus en première partie. Il annonça qu'*« après avoir mené un examen le plus approfondi possible, la commission des finances propose un sous-amendement à l'amendement du Gouvernement, de façon à corriger des chiffres qui, à notre sens, présentent un certain nombre d'inexactitudes. »*

Furent successivement mis aux voix le sous-amendement inédit de la commission, avec avis défavorable du Gouvernement, puis l'amendement du Gouvernement. Ils furent tous deux adoptés, tout comme **l'article d'équilibre**.

Avant de procéder au vote, le rapporteur général formula un vœu pour améliorer la phase du dépôt par le Gouvernement de l'amendement à l'article d'équilibre : « *Je forme un vœu pour l'avenir, afin de mieux travailler : il serait plus sain que le Gouvernement nous transmette son évaluation des chiffrages au fur et à mesure de l'adoption des amendements – nous connaîtrions le solde à la fin de chaque séance –, plutôt que de nous donner à la dernière minute un document qu'il est impossible d'analyser de manière approfondie.* »

b) L'adoption de la première partie du projet de loi de finances pour 2020

Après les explications d'une durée de **33 minutes**, un **scrutin public** ordinaire fut organisé sur l'ensemble de la première partie, de droit en application de l'article 59 du Règlement.

195 sénateurs votèrent en faveur de son adoption (143 membres du groupe Les Républicains, à l'exception du Président du Sénat qui ne prit pas part au vote, les 51 membres du groupe Union centriste et un sénateur non-inscrit) **et 19 contre** (les membres du groupe CRCE, 2 membres du groupe RDSE et un sénateur non-inscrit). Les 71 membres du groupe socialiste et républicain, les 24 membres du groupe La République En Marche, 20 membres du groupe RDSE, les 13 membres du groupe Les Indépendants, 1 membre du groupe Les Républicains et 2 sénateurs non-inscrits s'abstinrent.

C. UN EXAMEN DE SECONDE PARTIE LUI AUSSI PARTICULIÈREMENT DENSE

Les chiffres clés de la discussion de la seconde partie

Durée d'examen : 86 h 06 (dont 68 h 33 pour les crédits des missions et les articles rattachés, 17 h 29 pour les articles non rattachés et 4 minutes de coordination) et 1 h 56 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 174, dont 58 articles rattachés et 116 articles non rattachés et de récapitulation

Nombre d'amendements déposés : 1 200, dont 535 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 665 sur les articles non rattachés

Nombre d'amendements examinés : 999, dont 455 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 544 sur les articles non rattachés

Nombre d'amendements adoptés : 362, dont 157 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 205 sur les articles non rattachés

Taux d'adoption des amendements examinés : 36,2 %

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 86

Nombre d'articles nouveaux introduits : 72

1. La discussion des missions et des articles rattachés

a) La reconduction du schéma de discussion de 2018

Les règles de la discussion budgétaire, établies sur la base des propositions formulées par la commission des finances et récapitulées dans le document adopté lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 6 novembre 2019, n'enregistrèrent aucune évolution par rapport à 2018 pour la seconde partie.

Le projet de loi de finances pour 2020 comptait **32 missions** au sein du budget général et 17 hors de celui-ci (2 budgets annexes et 15 comptes spéciaux situés en dehors du budget général), soit la disparition de deux comptes spéciaux. **Le nombre « d'unités de discussion » fut maintenu à 25.**

Pour sa part, **le nombre des rapporteurs pour avis sur la seconde partie se maintint à 76.**

La durée prévue pour l'examen de ces missions se stabilisa pour la troisième année consécutive à **37 h 20.**

b) Une discussion des missions légèrement modifiée

(1) Un ajustement consécutif à l'examen abrégé du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 en première lecture

À la suite des déclarations du Président de la République le jeudi 14 novembre 2019 et après une réunion de la Conférence des Présidents, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 fut rejeté avant même la discussion de la partie relative aux dépenses. Lors de cette même réunion, la Conférence des Présidents décida de déplacer le créneau réservé à l'éventuelle nouvelle lecture de ce texte afin de prévoir un temps d'examen suffisant pour des dispositions qui n'avaient pas été discutées en première lecture. Initialement prévu le jeudi 28 novembre à 14 h 30 pour une durée limitée, ce point d'ordre du jour fut déplacé aux samedi 30 novembre et dimanche 1^{er} décembre matin, après-midi et soir.

Cet ajustement eut **deux conséquences mineures** sur le déroulement de l'examen du projet de loi de finances :

- d'une part, avancer de quelques heures l'examen des missions prévues le jeudi 28 novembre après-midi ;
- d'autre part, priver de tout espace de report les missions examinées en milieu de semaine, les samedi 30 novembre et dimanche 1^{er} décembre étant initialement réservés aux missions reportées.

(2) Le décalage de l'examen d'une mission à la suite de la suspension des travaux du Sénat pour un hommage national

À la suite du **décès de treize militaires français en opération** au Mali, un hommage national leur fut rendu le lundi 2 décembre. Le Sénat décida de suspendre en partie ses travaux afin de s'associer à cet hommage et de les reprendre l'après-midi du lundi 2 décembre à 18 heures au lieu de 14 h 30.

Après concertation du Gouvernement avec la commission des finances et les commissions concernées, le Sénat décida, en conséquence, lors de sa séance du jeudi 28 novembre, de **reporter l'examen de la mission « Travail et emploi »** du lundi 2 décembre au vendredi 6 décembre, en reportant également les délais limites liés à cette mission.

c) Un écart important et stable entre la durée programmée et la durée effective des débats

(1) Un écart récurrent entre durée programmée et durée effective

Il existe toujours un écart entre la durée programmée et la durée effective de la discussion des missions, dû pour l'essentiel à la discussion des articles rattachés et aux amendements portant sur ces articles.

La durée effective de discussion consacrée aux crédits des missions (et des articles rattachés) de la seconde partie s'éleva en 2019 à 68 h 33 soit, à 3 minutes près, la durée de 2018 et 31 h 13 de plus que la durée programmée (37 h 20).

Les dépassements les plus significatifs, de plus d'1 h 30, intervinrent sur six missions, comme en 2018 :

- Relations avec les collectivités territoriales : + 6 h 50 ;
- Écologie, développement et mobilité durables : + 3 h 22 ;
- Cohésion des territoires : + 2 h 48 ;
- Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales : + 2 h 02 ;
- Santé : + 1 h 37 ;
- Action extérieure de l'État : + 1 h 30.

Sur ces six missions, quatre étaient déjà concernées par des dépassements en 2018 pour des durées quasi identiques¹.

¹ Relations avec les collectivités territoriales : + 6 h 26 ; Écologie, développement et mobilité durables : + 3 h 16 ; Cohésion des territoires : + 2 h 30 ; Action extérieure de l'État : + 1 h 55.

Comme chaque année le dépassement le plus important toucha donc la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » : sa durée d'examen resta proche de la durée retenue lors de la préparation du projet de calendrier budgétaire par la commission des finances, puisqu'un espace global de 7 h 30 avait été prévu pour cette mission. À la différence de 2018, ce dépassement n'engendra cependant aucun **report de l'examen d'une partie de la mission**.

(2) Une augmentation de la part des séances du soir

Sur les 68 h 33 consacrées aux missions et articles rattachés, **17 h 11** eurent lieu le soir, dont **3 h 42** au-delà de minuit, contre 13 h 19 en 2018.

Il s'agit d'un coup d'arrêt à la tendance observée de diminution de la **part des séances se déroulant le soir et la nuit**. Il s'agit même d'un **record sur les cinq dernières années**. Pour autant, aucun bloc de mission ne commença après minuit.

d) Un nombre record d'amendements

(1) Un enchaînement de records d'amendements déposés

Le **record d'amendements déposés établi en 2018 a de nouveau été battu en 2019**. Avec **535 amendements déposés**, il s'agit d'un quasi **doublement en trois ans**.

	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Nombre d'amendements déposés (missions et articles rattachés)	222	165	226	149	307	303	-	-	211	263	362	494	535

Sur les 535 amendements, **455** furent **examinés** en séance (260 sur les crédits des missions, 195 sur les articles rattachés) et **157 adoptés**.

(2) La répartition des amendements

L'origine des 535 amendements déposés sur les crédits et les articles rattachés se décomposa comme suit :

Auteurs	Amendements (Seconde partie - crédits des missions et articles rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	23	-	2	21	15
Commission des finances	47	-	3	44	37

Auteurs	Amendements (Seconde partie - crédits des missions et articles rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	1	-	-	1	1
Commission des affaires sociales	5	-	-	5	5
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	1	-	-	1	1
Commission des affaires économiques	9	1	-	8	3
Commission des lois	15	-	-	15	9
Groupe Les Républicains	85	8	8	69	25
Groupe socialiste et républicain	162	11	10	141	26
Groupe Union centriste	74	18	5	51	20
Groupe La République En Marche	9	-	1	8	4
Groupe RDSE	39	2	-	37	6
Groupe CRCE	53	9	-	44	2
Groupe Les Indépendants	11	2	-	9	3
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	1	-	-	1	0
Sous-total groupes	434	50	24	360	86
Total	535	51	29	455	157

Parallèlement à l'augmentation du nombre d'amendements déposés, la part des **amendements déposés** par la **commission des finances** a continué de décroître. Elle s'élevait à 21,3 % en 2015, à 11,6 % en 2017 et à 8,9 % en 2018. Cette année, **ce taux a atteint 8,8 %**, ce qui confirme que la commission des finances n'est pas à l'origine de la forte inflation du nombre d'amendements.

Le nombre d'amendements déposés par les **groupes politiques**, 434, constitue un nouveau **record** et représente, comme en 2018, plus des quatre cinquièmes de l'ensemble des amendements déposés (**81,1 % cette année**, contre 81,6 % en 2018).

La répartition des **amendements adoptés** traduit partiellement cette nouvelle donne.

En 2015, près de la moitié des amendements adoptés étaient issus des propositions de la commission des finances ; cette proportion était seulement d'un tiers en 2017, d'un quart en 2018 et est tombée **en 2019 à 23,6 %**. À l'inverse, **l'initiative des groupes politiques** poursuit sa progression et représente plus de la moitié des amendements adoptés (**55,4 %**).

Enfin on observe sur les trois dernières années une forte augmentation du nombre d'**amendements de crédits** examinés et de leur **part** dans le total des amendements examinés, comme l'illustre le tableau suivant :

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Nombre d'amendements examinés (missions et articles rattachés)	305	402	455
dont amendements de crédits	117	198	261
dont amendements aux articles rattachés	188	204	194

De 2017 à 2019, le nombre d'**amendements de crédits examinés a plus que doublé**, quand celui des amendements aux articles rattachés reste stable. En trois exercices, **la part des amendements de crédits parmi les amendements examinés n'a cessé de croître**, passant de **38,4 % en 2017**, à **49,2 % en 2018** et à **57,4 % cette année**.

e) L'adoption des différentes missions

(1) La commission des finances largement suivie sur ses avis

Cinq missions firent l'objet d'un **rejet global des crédits**, contre six en 2018. La commission des finances avait préconisé la non adoption des crédits de l'ensemble de ces missions – pour quatre d'entre elles pour la deuxième fois consécutive, à savoir les missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Écologie, développement et mobilité durables », « Immigration, asile et intégration » et « Sécurités », ainsi que cette année la mission « Justice ». En revanche, le Sénat ne suivit pas la commission qui avait appelé à rejeter les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Il est à noter que si **la commission des finances fut bien suivie pour le rejet des crédits** de cinq missions, 73 amendements furent néanmoins discutés à l'occasion de leur examen, dont 20 furent adoptés, pour un temps de discussion cumulé de 5 h 31.

(2) *Aucune explication de vote sur les missions*

La possibilité pour les groupes d'user de la faculté de **partager leur temps d'intervention entre discussion générale et explication de vote** n'a cette année encore **pas été utilisée**.

2. L'examen des articles non rattachés et de récapitulation

Le projet de loi de finances pour 2020 déposé à l'Assemblée nationale comportait **35 articles** non rattachés (26) et de récapitulation (9).

L'Assemblée nationale en inséra 81, portant ainsi à **116** le nombre d'**articles soumis au Sénat contre** 110 en 2018. Comme pour le reste du texte, cette proportion démontre un exercice très similaire en 2019 à celui de 2018.

L'examen de ces articles dura **17 h 29** sur deux jours - comme depuis 2014 -, et le Sénat **siégea une soirée**, comme en 2018, contre aucune en 2017 et en 2015.

Par ailleurs, le nombre d'**amendements déposés (665)** sur les articles non rattachés atteignit un nouveau **record**, en progression de 31,4 %, comme pour le reste du texte (506 en 2018, 361 en 2017, 273 en 2015, 255 en 2014, et 152 en 2011).

Leur répartition figure dans le tableau ci-après :

Auteurs	Amendements (Seconde partie - articles non rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	18	-	-	18	15
Commission des finances	74	-	1	73	67
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	2	-	-	2	1
Commission des affaires économiques	1	-	-	1	-
Groupe Les Républicains	192	23	15	154	45
Groupe socialiste et républicain	130	9	21	100	25
Groupe Union centriste	84	10	10	64	17

Auteurs	Amendements (Seconde partie - articles non rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Groupe La République En Marche	44	1	5	38	18
Groupe RDSE	53	2	1	50	9
Groupe CRCE	35	4	9	22	5
Groupe Les Indépendants	26	6	4	16	2
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	6	-	-	6	1
<i>Sous-total groupes</i>	<i>570</i>	<i>55</i>	<i>65</i>	<i>450</i>	<i>122</i>
Total	665	55	66	544	205

Le **taux d'adoption** des amendements examinés a atteint **37,7 %**, contre 33,6 % l'année dernière, soit un **niveau record**.

Par rapport aux amendements sur les crédits et les articles rattachés, on constate une part **plus importante - 32,7 % - des amendements de la commission des finances** dans les amendements adoptés. Ce taux est proche du taux observé pour la première partie.

3. Une coordination technique

À l'issue de la séance du lundi 9 décembre 2019, le Gouvernement présenta deux amendements de coordination à l'article liminaire et à l'article d'équilibre. À la différence de l'exercice précédent marqué par une seconde délibération très politique sur fond d'annonces dans le contexte de la crise des « gilets jaunes », ceci ne suscita aucun débat.

Le rapporteur général invita ses collègues à les adopter en précisant : « Dans la mesure où ces deux amendements se bornent à tirer, pour l'article liminaire et l'article d'équilibre, les conséquences de nos votes sur les missions, je vous propose, mes chers collègues, de les adopter, indépendamment de toute considération politique. Il s'agit de mesures purement et simplement comptables. Ces votes ne valent pas approbation de l'ensemble des votes du Sénat. » Cette phase dura au total 4 minutes.

D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2020 fut adopté le mardi 10 décembre, au terme de **1 h 56 d'explications de vote** et d'un **scrutin public** à la tribune de droit. La durée totale des explications de vote et du scrutin fut ainsi **comparable** à celle observée les années précédentes.

Tous les groupes prirent successivement la parole pour une durée totale de **54 minutes**. Chaque orateur de groupe avait droit à 7 minutes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe 3 minutes.

Prirent ainsi successivement la parole :

- Mme Nathalie GOULET (Union centriste) ;
- M. Philippe DALLIER (Les Républicains) ;
- M. Claude RAYNAL (Socialiste et républicain) ;
- M. Jean-Claude REQUIER (RDSE) ;
- M. Julien BARGETON (La République En Marche) ;
- M. Stéphane RAVIER (NI) ;
- M. Éric BOCQUET (CRCE) ;
- M. Emmanuel CAPUS (Les Indépendants).

S'ensuivit le scrutin public à la tribune de droit, qui dura **54 minutes**.

L'ensemble du projet de loi de finances pour 2020 fut adopté **par 185 voix pour** (les membres du groupe Les Républicains, à l'exception du Président du Sénat et d'un membre qui ne prirent pas part au vote et de 2 qui s'abstinrent, 42 des 51 sénateurs du groupe Union centriste, 1 membre du groupe RDSE et 2 sénateurs non-inscrit) et **94 voix contre** (les membres des groupes socialiste et républicain et CRCE, 5 des 23 membres du groupe RDSE et 2 sénateurs non-inscrits). **67 sénateurs choisirent de s'abstenir** (les 24 membres du groupe La République en Marche, 17 membres du groupe RDSE, les 13 sénateurs du groupe Les Indépendants, 9 membres du groupe Union centriste, 2 du groupe Les Républicains et 2 sénateurs non-inscrits).

La séance fut levée à 16 h 32 après les courtes interventions conclusives du président et du rapporteur général de la commission des finances, et de M. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

IV. LA SUITE SANS SURPRISE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

En première lecture, le Sénat avait adopté conformes 110 articles et confirmé la suppression d'un article. Il avait supprimé 37 articles, modifié 97 articles et inséré 148 articles additionnels. Abstraction faite des dispositions votées conformes, **282 articles restaient en discussion**.

Le Premier ministre fit connaître le 10 décembre 2019 que, conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il avait décidé de provoquer la réunion d'une **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Réunie le 11 décembre 2019, la commission mixte paritaire constata qu'elle ne pouvait parvenir à un accord et conclut à **l'échec de ses travaux**. **Pour la neuvième année consécutive**, la commission mixte paritaire réunie sur le PLF n'aboutit pas à un accord, le dernier accord remontant au projet de loi de finances pour 2011.

B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES

En nouvelle lecture, le 17 décembre 2019, l'Assemblée nationale revint en grande partie sur les apports du Sénat. Elle **rétablit son texte sur 45 articles et supprima 100 articles introduits par le Sénat**. La nouvelle lecture au Sénat intervint le **mercredi 18 décembre**.

La discussion générale dura **59 minutes**, dont 7 minutes d'intervention du Gouvernement, 11 minutes d'intervention du rapporteur général de la commission des finances et 41 minutes d'intervention des orateurs des groupes – le temps octroyé à l'expression des groupes étant de 45 minutes, contre 1 heure lors des exercices précédents. Tous les groupes s'exprimèrent, mais ce ne fut pas le cas des non-inscrits.

11 amendements furent déposés (contre 12 en 2018 et 15 en 2017). Ils ne furent pas examinés dans la mesure où le Sénat examina et adopta, par **187 voix pour et 66 voix contre**, par un scrutin public ordinaire de droit, la motion tendant à opposer la **question préalable** déposée par la commission des finances. La discussion de la motion dura 7 minutes.

C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le **jeudi 19 décembre**, lors de la lecture définitive, l'Assemblée nationale adopta le texte dans la rédaction qu'elle avait déjà adoptée en nouvelle lecture.

CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE

Sur l'ensemble de l'année parlementaire 2019-2020, **le nombre d'heures de séance consacrées au contrôle du Gouvernement a crû**, en valeur absolue, de 153 h 39 en 2018-2019 à **176 h 22 (+ 15 %)**. **En proportion, la part du contrôle dans l'ensemble des heures de séance a nettement augmenté**, passant de 18,3 % à **25,2 %**.

Plus de débats d'initiative sénatoriale, plus de résolutions de l'article 34-1 de la Constitution à l'ordre du jour expliquent cette hausse.

Le contrôle en séance lors de la dernière session a été lui aussi perturbé par la crise sanitaire.

I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE

53 débats ont été organisés en séance publique au lieu de 42 en 2018-2019 (+ 26,2 %).

A. LES DÉBATS « PROVOQUÉS » PAR LE GOUVERNEMENT

Six débats consécutifs à une déclaration du Gouvernement ont été inscrits à l'ordre du jour en 2019-2020 dont quatre en application de l'article 50-1 de la Constitution qui permet l'inscription d'une déclaration gouvernementale « *sur un sujet déterminé* » suivie d'un débat.

1. Les déclarations en application de l'article 50-1 de la Constitution

Elles furent pour moitié consacrées à la crise sanitaire.

a) Une déclaration de politique générale

Le 16 juillet 2020, le nouveau Premier ministre, M. Jean CASTEX, présenta la politique de son Gouvernement. Cette déclaration ne fut pas suivie d'un vote. Après l'intervention du Premier ministre, la parole fut donnée à un orateur de chaque groupe.

b) La gestion gouvernementale de l'épidémie de covid-19

L'organisation des deux débats correspondants fut adaptée : un débat interactif de questions/réponses suivit l'intervention des orateurs des groupes politiques. Les déclarations furent ensuite soumises au vote du Sénat.

La **première déclaration**, le 4 mai 2020, était consacrée à la stratégie nationale du plan de déconfinement dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19. Le Premier ministre, M. Édouard PHILIPPE, prononça la déclaration et répondit aux orateurs des groupes puis aux quinze questions des sénateurs, avec l'aide de six de ses ministres : Mme Nicole BELLOUBET (justice), M. Olivier VÉRAN (solidarités et santé), M. Jean-Michel BLANQUER (éducation nationale), Mme Muriel PÉNICAUD (travail), MM. Franck RIESTER (culture) et Jean-Baptiste DJEBBARI (transports).

Le Sénat n'approuva pas cette déclaration par 81 voix pour et 89 contre.

La **seconde déclaration**, le 27 mai 2020, sur les innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de covid-19 vit se succéder à la tribune trois membres du Gouvernement pour embrasser les divers aspects du sujet : Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice ; Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé ; M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique. Ce dernier répondit à l'ensemble des onze questions du débat interactif.

La déclaration fut approuvée par 186 voix contre 127.

c) La politique migratoire

La première déclaration de la session ordinaire portait, le 9 octobre 2019, sur la politique migratoire de la France et de l'Europe. Le Premier ministre, M. Édouard PHILIPPE, en la présentant, rappela le souhait du Président de la République qu'un débat parlementaire puisse être organisé chaque année sur ce sujet. Puis trois membres de son Gouvernement complétèrent son propos, chacun pour ce qui le concernait, M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur, Mmes Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État chargé des affaires européennes et Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé. La parole fut donnée à un orateur de chaque groupe. Cette déclaration ne fut pas suivie d'un vote.

**Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat
en application de l'article 50-1 de la Constitution
Session ordinaire et première session extraordinaire 2019-2020**

Date	Objet	Ministres ayant lu la déclaration	Durée		Vote
			Déclaration	Débat	
09.10.2019	Politique migratoire de la France et de l'Europe	M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur Mme Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État chargé des affaires européennes Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	0 h 53	1 h 41	Non
04.05.2020	Stratégie nationale du plan de déconfinement dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19	M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre	0 h 51	2 h 41	Oui
27.05.2020	Innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de covid-19	Mme Nicole BELLOUBET, garde des Sceaux, ministre de la justice Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique	0 h 41	1 h 42	Oui
16.07.2020	Déclaration de politique générale	M. Jean CASTEX, Premier ministre	1 h 05	1 h 35	Non

2. Les autres déclarations

Elles furent aussi marquées par la crise sanitaire, y compris le débat traditionnel sur les finances publiques.

a) La première réponse au coronavirus

Le 4 mars 2020, fut organisé, à la demande du Président du Sénat, un débat sur les **mesures de santé publique prises face aux risques d'une épidémie de coronavirus Covid-19** en France.

Le Président du Sénat, M. Gérard LARCHER, rappela, à titre liminaire, qu'il était apparu « *nécessaire et urgent que notre assemblée puisse débattre de manière ouverte et transparente avec le Gouvernement : face aux inquiétudes de nos concitoyens, l'information la plus large sur les risques et les mesures prises pour y répondre nous paraît indispensable, dans un esprit de responsabilité. Dans le même esprit, nous devons éviter d'alimenter les psychoses* ».

La séance fut organisée en deux temps : tout d'abord, un débat « classique » constitué de la déclaration du Gouvernement lue par le ministre des solidarités et de la santé, M. Olivier VÉRAN, des interventions successives du président de la commission des affaires sociales (pour une durée de huit minutes) et des orateurs des groupes (cinq minutes chacun et trois minutes pour les non-inscrits). Lui succéda un débat interactif de quinze questions-réponses.

b) Le débat sur l'orientation des finances publiques

Prévu par l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) avant l'examen du projet de loi de finances, le **débat annuel d'orientation sur les finances publiques**, fut organisé le 23 juillet 2020, dernier jour au Sénat de la session 2019-2020, après l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative.

Se succédèrent à la tribune le ministre délégué chargé des comptes publics, M. Olivier DUSSOPT, les rapporteurs généraux des commissions des finances et des affaires sociales, le président de la commission des finances puis les représentants des groupes politiques, avant que le ministre réponde à l'ensemble des sénateurs.

**Débats consécutifs à une déclaration du Gouvernement
Session ordinaire et première session extraordinaire 2019-2020**

Date	Objet	Ministres ayant lu la déclaration	Durée	
			Déclaration	Débat
04.03.2020	Mesures de santé publique prises face aux risques d'une épidémie de coronavirus Covid-19 en France	M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé	0 h 11	1 h 58
23.07.2020	Orientation des finances publiques	M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué chargé des comptes publics	0 h 12	1 h 30

B. LES DÉBATS POST-CONSEIL EUROPÉEN

La Conférence des Présidents adopta, lors de sa réunion du 23 janvier 2019, une refonte des débats sur les réunions du Conseil européen sur la proposition de la commission des affaires européennes et à l'issue d'une concertation menée avec les groupes politiques.

Depuis, la discussion obéit à une organisation décomposée en deux temps distincts par la période et par leur format :

- **avant la réunion du Conseil**, est organisé, de préférence un jeudi matin sauf autorisation de la Conférence des Présidents, un débat sous forme de **commission des affaires européennes élargie** à tous les sénateurs ;

- **après la réunion du Conseil**, lors d'une semaine de contrôle, un **débat** intervient **en séance publique**, ainsi séquencé : introduction par le Gouvernement pour une dizaine de minutes environ ; intervention des présidents de commission pour 5 minutes chacun (généralement affaires étrangères, finances et affaires européennes) ; prise de parole des représentants des groupes politiques durant une heure répartie à la proportionnelle de leurs effectifs ; réponse globale du ministre ; conclusion par la commission des affaires européennes pour 5 minutes.

Le Conseil européen s'étant réuni successivement les 17 et 18 octobre 2019, 12 et 13 décembre 2019 et 18 et 19 juin 2020, le Sénat débattit des questions alors abordées les 22 octobre 2019, 18 décembre 2019 et 23 juin 2020.

Débats à la suite des réunions du Conseil européen Session ordinaire 2019-2020

Date	Objet	Ministre	Durée
22.10.2019	Débat à la suite du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019	Mme Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État aux affaires européennes	2 h 09
18.12.2019	Débat à la suite du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2019	Mme Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État aux affaires européennes	1 h 59
23.06.2020	Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 18 et 19 juin 2020	Mme Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État aux affaires européennes	2 h 06

C. LA GRANDE DIVERSITÉ DES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

La forme interactive des débats d'initiative sénatoriale, adoptée le 5 octobre 2017 par la Conférence des Présidents sur la proposition du Président du Sénat, prédomine pour l'organisation des débats de contrôle.

La formule classique - intervention liminaire de l'auteur du débat suivie de celle des orateurs des groupes, le ministre répondant en conclusion à tous - reste toutefois privilégiée pour aborder certains thèmes.

1. L'interactivité plébiscitée

Près des trois-quarts des 44 débats d'initiative sénatoriale (31) furent organisés sous une **forme interactive** contre plus des deux-tiers en 2018-2019.

Les groupes politiques l'ont adoptée pour les débats organisés à leur demande, à l'exception du groupe CRCE qui a privilégié la **forme classique** pour chacun des sept débats dont il avait demandé l'inscription à l'ordre du jour. Dans les deux formats de débat, le temps dont il disposait était équivalent : 15 minutes 30 selon la formule interactive (8 minutes liminaires + 1 question soit 2 minutes 30 réplique comprise + 5 minutes de conclusion) et 16 minutes pour la forme « classique » (10 minutes pour présenter le sujet + 6 minutes dans la discussion).

L'un des 44 débats d'initiative sénatoriale revêtit une **formule mixte** en raison de son sujet, la réforme des retraites. Inscrit le 7 janvier 2020, il fut organisé en deux temps à l'instar des déclarations gouvernementales des 4 mars, 4 et 27 mai 2020 (*cf. supra*) : le premier, ouvert par le président de la commission des affaires sociales, M. Alain MILON, s'acheva par la réponse du Gouvernement en la personne de M. Laurent PIETRASZEWSKI, secrétaire d'État chargé des retraites, succédant aux orateurs des groupes politiques. La seconde partie se déroula sous la forme d'un débat interactif de 15 questions/réponses avant l'intervention de M. René-Paul SAVARY au nom de la commission des affaires sociales en conclusion du débat.

Organisation des débats interactifs

(Conférence des Présidents réunie le 4 avril 2018)

Déroulement

- Interventions liminaires de l'auteur de la demande et du Gouvernement de 8 minutes ;

- 15 questions-réponses ainsi réparties entre les groupes politiques :

6 questions pour le groupe Les Républicains,

3 questions pour le groupe Socialiste et républicain,

2 questions pour le groupe Union centriste,

1 question pour chacun des groupes LaREM, RDSE, CRCE et Les Indépendants,

1 question pour les Non-inscrits à raison d'un débat sur trois, pour celui de leur choix. S'ils décident de ne pas intervenir au cours d'un débat dans lequel ils s'étaient inscrits, leur question n'est pas reversée à un autre groupe.

Temps de parole pour les questions

- 2 minutes à chaque sénateur pour poser sa question assorties de 30 secondes supplémentaires accordées, à condition de ne pas avoir dépassé le temps initial de 2 minutes, pour répliquer ;

- 2 minutes de réponse pour le Gouvernement ;

- 5 minutes de conclusion accordées à l'auteur de la demande, l'orateur pouvant cependant être alors différent de celui s'étant exprimé en introduction du débat.

2. La typologie des débats

Les groupes politiques sont à l'origine de la majeure partie des débats d'initiative sénatoriale inscrits à l'ordre du jour, moins cependant que lors de la précédente session : **26** débats ont été inscrits à leur demande (soit 59 % du total contre plus de 76 % en 2018-2019). **18** ont été demandés par des **instances sénatoriales**, à savoir les commissions permanentes et des affaires européennes (5), une commission d'enquête (1), des missions d'information en conclusion de leurs travaux (5), des délégations (5 dont 3 pour la prospective) ou le Sénat lui-même (2).

Les sujets traités sont toujours très divers bien que la crise sanitaire ait fait l'objet de six d'entre eux sous différents angles (politiques publiques envers les jeunes, enseignement, activités touristiques, pacte social, relocalisation des productions, numérique). Pour le reste, l'objet des débats qu'il soit prospectif ou rétrospectif, revêt un large spectre de domaines : l'économie, l'environnement et le climat, l'aménagement du territoire et les transports, l'agriculture, les questions sociales et la santé, l'enseignement, la politique internationale... Un débat sur la laïcité intervint le 8 janvier 2020 à la demande du groupe du RDSE.

* *

*

Le sixième débat sur le bilan annuel de l'application des lois fut organisé le 23 juin 2020. Mais, alors que les cinq précédents s'étaient déroulés en salle Clemenceau, il se tint, cette année, dans l'hémicycle, toujours sous la présidence du Président du Sénat, pour assurer le respect des mesures de distanciation physique exigées par l'épidémie de covid-19.

Afin qu'il soit « *plus vivant* » selon les mots du Président du Sénat, la Conférence des Présidents réunie le 27 mai 2020 modifia son déroulement : ouvert par la présentation du rapport de la présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, Mme Valérie LÉTARD, vice-présidente, il se poursuivit sous forme de questions/réponses posées par chaque président de commission et de groupe politique, ou leurs représentants.

* *

*

**Les débats d'initiative sénatoriale
Session ordinaire 2019-2020**

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
01.10.19	La régression de la place de l'agriculture française sur les marchés	Groupe Les Républicains	M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 32
02.10.19	Conclusions du rapport d'information « Sécurité des ponts : éviter un drame »	Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	M. Jean-Baptiste DJEBBARI, secrétaire d'État chargé des transports	Interactive	1 h 16
02.10.19	L'intelligence artificielle : enjeux politiques, stratégiques et économiques	Groupe RDSE	M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique	Interactive	1 h 29
03.10.19	La santé en Guyane	Commission des affaires sociales	M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	Interactive	1 h 20
03.10.19	Conclusions du rapport d'information : « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée »	Délégation à la prospective	Mme Élisabeth BORNE, ministre de la transition écologique et solidaire	Interactive	1 h 40
03.10.19	Conclusions du rapport d'information : « Violences sexuelles sur mineurs en institutions : pouvoir confier ses enfants en toute sécurité »	Mission commune d'information	M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	Interactive	1 h 35

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
29.10.19	Assistons-nous au recul de l'État de droit en France ?	Groupe Socialiste et républicain	M. Marc FESNEAU, ministre chargé des relations avec le Parlement	Interactive	1 h 13
29.10.19	La politique sportive	Groupe Les Républicains	Mme Roxana MARACINEANU, ministre des sports	Interactive	1 h 34
29.10.19	Conclusions du rapport : « Catastrophes climatiques. Mieux prévenir, mieux reconstruire »	Mission d'information	Mme Élisabeth BORNE, ministre de la transition écologique et solidaire	Classique	1 h 34
30.10.19	Donner des armes à l'acier français - Accompagner la mutation d'une filière stratégique	Mission d'information	Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances	Interactive	1 h 26
30.10.19	Quel avenir pour l'enseignement agricole ?	Groupe CRCE	M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Classique	1 h 33
19.11.19	Conclusions du rapport : « La gratuité totale des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? »	Mission d'information	Mme Emmanuelle WARGON, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire	Interactive	1 h 28
19.11.19	Bilan et perspectives de la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »	Groupe RDSE	M. Marc FESNEAU, ministre chargé des relations avec le Parlement	Interactive	1 h 25

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
20.11.19	Pour répondre à l'urgence climatique par le développement ferroviaire : promovons les autotrans et les intercités de nuit	Groupe CRCE	M. Jean-Baptiste DJEBBARI, secrétaire d'État chargé des transports	Classique	1 h 24
11.12.19	Quelle politique énergétique pour la France ? Quelle place pour EDF ?	Groupe de l'Union centriste	Mme Élisabeth BORNE, ministre de la transition écologique et solidaire	Interactive	1 h 33
12.12.19	La situation et le rôle de l'OTAN et sur la place de la France en son sein	Groupe CRCE	M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères	Classique	1 h 28
07.01.20	La réforme des retraites	Commission des affaires sociales	M. Laurent PIETRASZEWSKI, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites	Mixte	2 h 01
07.01.20	L'avenir des Transports express régionaux (TER)	Groupe Les Républicains	M. Jean-Baptiste DJEBBARI, secrétaire d'État chargé des transports	Interactive	1 h 21
07.01.20	Le plan d'action en faveur des territoires ruraux	Groupe Les Républicains	Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	Interactive	1 h 31
07.01.20	Conclusions du rapport d'information : « Sauvetage en mer : replacer les bénévoles au cœur de la décision »	Mission commune d'information	M. Jean-Baptiste DJEBBARI, secrétaire d'État chargé des transports	Interactive	1 h 15

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
08.01.20	La laïcité, garante de l'unité nationale	Groupe RDSE	M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur	Interactive	1 h 35
08.01.20	La pédopsychiatrie en France	Groupe CRCE	M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	Classique	1 h 30
09.01.20	Conclusions du rapport d'information : « Demain les robots : vers une transformation des emplois de service »	Délégation à la prospective	M. Marc FESNEAU, ministre chargé des relations avec le Parlement	Interactive	1 h 31
06.02.20	Le foncier agricole : les outils de régulations sont-ils toujours pertinents ?	Groupe Les Indépendants	M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 30
06.02.20	L'organisation d'un référendum sur la privatisation d'Aéroports de Paris est-elle une exigence démocratique ?	Groupe CRCE	M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	Classique	1 h 26
18.02.20	L'irresponsabilité pénale	Groupe de l'Union centriste	Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice	Classique	1 h 16
18.02.20	Quelle doctrine d'emploi de la police et de la gendarmerie dans le cadre du maintien de l'ordre ?	Groupe CRCE	M. Laurent NUNEZ, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur	Classique	1 h 45

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
18.02.20	La politique familiale	Groupe Les Républicains	Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé	Interactive	1 h 31
18.02.20	Les risques naturels majeurs outre-mer	Délégation aux outre-mer	Mme Annick GIRARDIN, ministre des outre-mer	Interactive	1 h 38
20.02.20	L'action du Gouvernement en faveur de l'agriculture	Groupe Les Républicains	M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 35
20.02.20	La politique spatiale de l'Union européenne	Commission des affaires européennes	Mme Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	Interactive	1 h 28
04.03.20	Débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes	-	Mme Sophie MOATI, doyenne des présidents de chambre de la Cour des comptes	Classique	2 h 07
19.05.20	Modalités de réouverture des établissements d'enseignement ainsi que sur les conditions d'organisation des concours et examens et de préparation de la prochaine rentrée scolaire	Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale	Interactive	1 h 33
19.05.20	Les perspectives de la saison estivale, notamment pour les activités touristiques et culturelles, au regard de la situation liée à l'épidémie	Groupe Les Républicains	M. Jean-Baptiste LEMOYNE, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères	Interactive	1 h 37

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
27.05.20	La crise du Covid-19 : relocalisation des productions stratégiques pour assurer notre souveraineté. Lesquelles, où, comment ?	Groupe de l'Union centriste	Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances	Classique	1 h 36
27.05.20	La crise du Covid-19 : révélateur de la dimension cruciale du numérique dans notre société : quels enseignements et quelles actions ?	Groupe de l'Union centriste	M. Julien DENORMANDIE, ministre chargé de la ville et du logement	Classique	1 h 32
28.05.20	Les conditions de la reconstruction du pacte social national dans le cadre de la sortie de la crise sanitaire	Groupe Socialiste et républicain	Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé	Interactive	1 h 29
3.06.20	Quelles nouvelles politiques publiques à destination de la jeunesse afin d'aider ces publics particulièrement exposés dans la prise en charge des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire actuelle ?	Groupe Socialiste et républicain	M. Gabriel ATTAL, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale	Interactive	1 h 35
23.06.20	La situation du logement et du bâtiment	Groupe Les Républicains	M. Julien DENORMANDIE, ministre chargé de la ville et du logement	Interactive	1 h 43

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
23.06.20	Bilan de l'application des lois	-	M. Marc FESNEAU, ministre chargé des relations avec le Parlement	Interactive	1 h 32
24.06.20	Quelle réponse de la France au projet d'annexion de la vallée du Jourdain par l'État d'Israël ?	Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères	Classique	1 h 31
25.06.20	Les difficultés de recrutement des entreprises dans le contexte de forte évolution des métiers	Délégation aux entreprises	Mme Muriel PÉNICAUD, ministre du travail	Interactive	1 h 38
30.06.20	Conclusions du rapport de la commission d'enquête chargée d'évaluer la gestion des conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen	Commission d'enquête	Mme Élisabeth BORNE, ministre de la transition écologique et solidaire Mme Christelle DUBOS, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé	Interactive	1 h 27
30.06.20	Conclusions du rapport d'information : « Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France »	Délégation à la prospective	M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 34

II. LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES

A. UN RYTHME STABLE DE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

1. Le dépôt des propositions de résolution européenne

En 2019-2020, **dix-huit** propositions de résolution européenne (PPRE) ont été déposées :

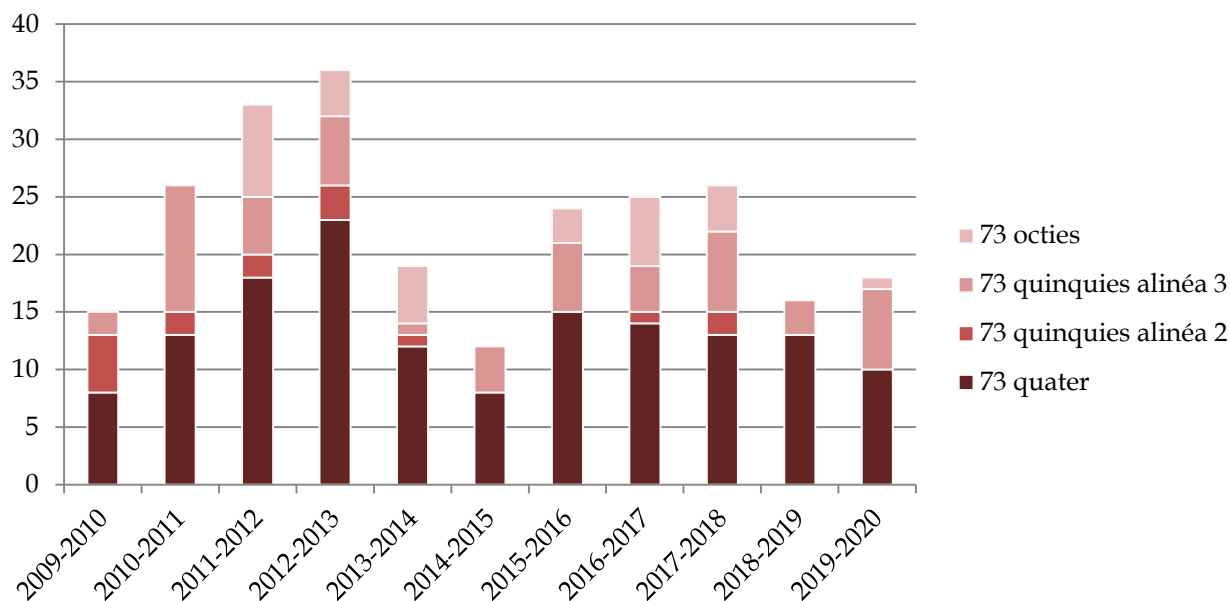
- **dix** par la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement ;
- **aucune** par une commission permanente, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 1, du Règlement ;
- **sept** par un ou plusieurs sénateurs, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2, du Règlement ;
- **une** par un ou plusieurs sénateurs ou par la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *octies* du Règlement.

Nombre de propositions de résolution européenne (PPRE) déposées

PPRE	Article 73 <i>quater</i>	Article 73 <i>quinquies</i> , alinéa 1	Article 73 <i>quinquies</i> , alinéa 2	Article 73 <i>octies</i>	Total
2009-2010	8	5	2	-	15
2010-2011	13	2	11	-	26
2011-2012	18	2	5	8	33
2012-2013	23	3	6	4	36
2013-2014	12	1	1	5	19
2014-2015	8	-	4	-	12
2015-2016	15	-	6	3	24
2016-2017	14	1	4	6	25
2017-2018	13	2	7	4	26
2018-2019	13	-	3	-	16
2019-2020	10	-	7	1	18

Bien qu'inférieur à la moyenne des années précédentes, le nombre total de propositions de résolution européenne déposées est légèrement plus élevé qu'en 2018-2019.

Répartition des propositions de résolution européenne déposées par type



2. La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes

En 2019-2020, l'envoi, après leur dépôt initial, ou la transmission¹, après examen préalable de la commission des affaires européennes, aux **commissions permanentes** des propositions de résolution européenne déposées au cours de l'année par la commission des affaires européennes ou par des sénateurs s'est réparti ainsi :

Commission des affaires économiques	3
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	2
Commission des affaires sociales	3
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	3
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	-
Commission des finances	3
Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale	3
Pas de renvoi*	1

* Une proposition de résolution a été retirée par son auteur avant son examen par la commission des affaires européennes.

¹ Cf. article 73 quinquies, alinéa 2, du Règlement.

3. L'auto-saisine de commission permanente sur un texte européen

L'article 73 *quinquies*, alinéa 1, du Règlement prévoit qu'une commission compétente peut se saisir d'un texte européen dans un délai de quinze jours suivant sa publication. Elle dispose alors d'un mois pour statuer. De plus, toute proposition de résolution déposée par un ou plusieurs sénateurs sur le même texte européen lui est envoyée directement, sans examen préalable de la commission des affaires européennes.

Cette faculté accordée aux commissions permanentes, est cependant peu utilisée et peut ne pas donner lieu à une proposition de résolution. Aucune n'a ainsi été déposée par ce biais en 2019-2020, tout comme en 2018-2019 ; deux l'avaient été en 2017-2018.

Auto-saisines des commissions compétentes

Année	Auto-saisine	Commission	Dépôt d'une PPRE
2008-2009	5	Finances : 5	-
2009-2010	3	Aff. étrangères : 2	Aff. étrangères : 1*
		Lois : 1	Lois : 1
2010-2011	4	Culture : 1	Culture : 1
		Économie : 2	Sénateur : 1**
		Finances : 1	Finances : 1
2011-2012	4	Aff. Économiques : 1	-
		Lois : 3	Lois : 2
2012-2013	3	Aff. étrangères : 1	Aff. étrangères : 1
		Lois : 2	Lois : 2
2013-2014	1	Lois : 1	Lois : 1
2014-2015	-	-	-
2015-2016	-	-	-
2016-2017	1	Finances : 1	Finances : 1
2017-2018	2	Finances : 1	Finances : 1
		Lois : 1	Lois : 1
2018-2019	-	-	-
2019-2020	-	-	-

* Dépôt d'une seule proposition de résolution européenne (n° 433, 2009-2010) portant sur les textes faisant l'objet des deux auto-saisines.

** Dépôt d'une proposition de résolution européenne (n° 19, 2011-2012) par un sénateur, M. Ladislav PONIATOWSKI (UMP) et non par la commission compétente (Économie).

B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES

Pour l'année **2019-2020**, on a compté **18 résolutions européennes du Sénat** (contre 15 en 2018-2019, 23 en 2018-2019, 24 en 2016-2017, 21 en 2015-2016, 12 en 2014-2015, 23 en 2013-2014, 32 en 2012-2013 ainsi qu'en 2011-2012). **Aucune n'a été examinée en séance publique.**

1. Dix-huit propositions de résolution européenne devenues résolutions du Sénat

En l'absence de demande d'inscription à l'ordre du jour dans le délai de trois jours mentionné à l'alinéa 3 de l'article 73 *quinquies* du Règlement, une proposition de résolution européenne devient résolution du Sénat.

En **2019-2020**, **dix-huit propositions** de résolution européenne, dont une déposée en 2017-2018, sont ainsi **devenues résolutions du Sénat** (contre 13 en 2018-2019, 24 en 2017-2018, 23 en 2016-2017, 19 en 2015-2016, 10 en 2014-2015, 22 en 2013-2014 et 29 en 2012-2013). Il s'agit de :

- **Onze propositions déposées en application de l'article 73 *quater*** : pour trois d'entre elles, la commission au fond a déposé un rapport et formellement adopté la proposition de résolution ; dans tous les autres cas, le texte initial de la commission des affaires européennes a été considéré comme adopté par la commission compétente saisie au fond, cette dernière n'ayant pas déposé de rapport dans le délai d'un mois qui lui était imparti¹ ;

- **Six propositions en application de l'article 73 *quinquies***, deux d'entre elles ayant fait l'objet d'un rapport de la commission saisie au fond ;

- **Une proposition déposée en application de l'article 73 *octies***, devenue résolution sans dépôt de rapport de la commission des affaires européennes ni de la commission au fond.

2. Aucune proposition de résolution européenne examinée ni adoptée en séance plénière

En **2019-2020**, **aucune proposition de résolution n'a été examinée**, et donc adoptée, **en séance publique**. C'est la première fois depuis que le Règlement du Sénat permet le dépôt et l'adoption de propositions de résolution européenne, c'est-à-dire depuis 2009-2010.

¹ Cf. articles 73 *quinquies*, alinéa 4, et 73 *octies*, alinéa 3, du Règlement.

Propositions de résolution européenne débattues en séance plénière

Année	Adoptées	Rejetées
2009-2010	-	3
2010-2011	1	-
2011-2012	1	-
2012-2013	3	-
2013-2014	1	-
2014-2015	2	-
2015-2016	2	-
2016-2017	1	1
2017-2018	2	-
2018-2019	2	-
2019-2020	-	-

3. Une proposition de résolution retirée par son auteur avant sa transmission à la commission des affaires européennes, puis le dépôt d'une autre proposition de résolution ayant le même objet

La proposition n° 176 (2017-2018), déposée par M. André REICHARDT (Les Républicains) le 4 décembre 2019 en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, visant à lutter contre la fraude sociale transfrontalière et améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales, fut retirée par son auteur le lendemain.

M. André REICHARDT déposa ensuite, le 27 janvier 2020, la proposition de résolution n° 275 portant le même intitulé. Adoptée par la commission des affaires européennes le 26 février 2020, elle fut considérée comme adoptée par la commission des affaires sociales et devint la résolution du Sénat n° 80 le 30 mars 2020.

III. HUIT PROPOSITIONS DE RÉOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES

Au cours de l'année 2019-2020, **13 propositions de résolution ont été déposées** en application de l'article 34-1 de la Constitution (contre 17 l'an dernier), **10 ont été examinées en séance publique, dont 8 adoptées** (sur les 4 examinées en séance publique l'an dernier, 3 avaient été adoptées).

Cette année, **six des propositions examinées l'ont été durant une semaine d'initiative et quatre sur une semaine de contrôle. Six ont été inscrites à l'ordre du jour par un groupe d'opposition ou minoritaire**, dont cinq dans le cadre d'un espace réservé. **Deux l'ont été à l'initiative du groupe Les Républicains et deux à l'initiative d'une délégation sénatoriale.**

Parmi les quatre propositions examinées l'année dernière, une avait été inscrite dans un espace réservé au groupe socialiste et républicain, en semaine d'initiative. Les trois autres l'avaient été, respectivement, à l'initiative du Président du Sénat (en semaine de contrôle), du groupe Les Républicains (semaine d'initiative) et de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (semaine gouvernementale).

**Liste des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1
de la Constitution examinées en séance
Année parlementaire 2019-2020**

Proposition de résolution	Auteur de la demande d'inscription	Type de semaine	Date/sort d'examen
N° 53 (2019-2020) de MM. Bruno RETAILLEAU, Patrick KANNER, Christian CAMBON, Rémi FÉRAUD et plusieurs de leurs collègues, tendant à l'engagement résolu de la France en faveur de toute initiative concertée visant à mettre un terme à l'offensive militaire menée au nord-est de la Syrie	Groupe Les Républicains	Initiative	22.10.2019 Adoption
N° 664 (2018-2019) de MM. Jean-Marie BOCKEL et Mathieu DARNAUD, relative à la consolidation du pouvoir de dérogation aux normes attribué aux préfets	Délégation aux collectivités territoriales	Initiative	24.10.2019 Adoption
N° 639 (2018-2019) de M. Olivier CADIC et plusieurs de ses collègues, pour le renforcement des sanctions adoptées par le Conseil européen contre des responsables des violations des droits humains au Venezuela et pour soutenir les États signataires de l'enquête auprès de la Cour pénale internationale	Groupe UC	Contrôle	30.10.2019 Adoption
N° 588 (2018-2019) de Mme Françoise LABORDE et plusieurs de ses collègues, sur la résilience alimentaire des territoires et la sécurité nationale	Groupe RDSE (espace réservé)	Initiative	12.12.2019 Rejet

Proposition de résolution	Auteur de la demande d'inscription	Type de semaine	Date/sort d'examen
N° 150 (2019-2020) de Mme Annick BILLON, M. Roland COURTEAU, Mmes Chantal DESEYNE, Françoise LABORDE, Dominique VÉRIEN et plusieurs de leurs collègues, pour dénoncer et agir contre les violences faites aux femmes en situation de handicap	Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes	Contrôle	08.01.2020 Adoption
N° 165 (2019-2020) de MM. Jean-François HUSSON, Bruno RETAILLEAU et plusieurs de leurs collègues, demandant au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières	Groupe Les Républicains	Initiative	14.01.2020 Adoption
N° 29 (2019-2020) de M. Richard YUNG et plusieurs de ses collègues, relative aux enfants franco-japonais privés de tout lien avec leur parent français à la suite d'un enlèvement parental	Groupe LaREM (espace réservé)	Initiative	05.02.2020 Adoption
N° 457 (2019-2020) de MM. Patrick KANNER et les membres du groupe socialiste et républicain, demandant au Gouvernement de mettre en œuvre une imposition de solidarité sur le capital afin de renforcer la justice fiscale et sociale et de répondre au défi de financement de la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19	Groupe SOCR (espace réservé)	Initiative	03.06.2020 Rejet
N° 708 (2018-2019) de MM. Yvon COLLIN, Henri CABANEL, Mme Nathalie DELATTRE et plusieurs de leurs collègues, visant à encourager le développement de l'assurance récolte	Groupe RDSE (espace réservé)	Contrôle	24.06.2020 Adoption
N° 515 (2019-2020) de M. Éric KERROUCHE et les membres du groupe socialiste et républicain, pour une nouvelle ère de la décentralisation	Groupe SOCR (espace réservé)	Contrôle	25.06.2020 Adoption

IV. LE QUESTIONNEMENT

A. SIMPLIFICATION ET PERMANENCE DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

1. Des séances réformées

L'organisation des séances de questions d'actualité au Gouvernement (QAG) a été réformée à la suite de la refonte, par l'Assemblée nationale, de l'organisation de ses propres séances de QAG, jusqu'alors inscrites les mardi et mercredi pour une durée d'une heure chacune. Lors de sa réunion du 23 juillet 2019, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale décida notamment de la tenue d'une unique séance de QAG hebdomadaire, d'une durée de deux heures, le mardi. Cette programmation nouvelle n'étant pas sans conséquence sur les séances de QAG du Sénat, organisées un mardi sur deux en alternance avec le jeudi, le Président de l'Assemblée nationale, comme l'avait souhaité le Président du Sénat, décida de différer l'application du dispositif à la date du 1^{er} octobre 2019.

Lors de sa réunion du 24 septembre 2019, la Conférence des Présidents du Sénat fixa la nouvelle organisation des QAG : une séance hebdomadaire le mercredi à 15 heures, au lieu des mardi à 16 h 45 et jeudi à 15 heures alternativement depuis 2015, selon un format unique de 15 questions. Ce faisant, elle simplifia l'organisation des séances du Sénat, toutes désormais tenues le même jour de la semaine.

La répartition des questions entre les groupes politiques, plus proche de la proportionnelle, resta assise sur les trois principes précédemment appliqués :

- la prise en compte de « *l'importance numérique des groupes* », conformément à l'article 75 *bis* du Règlement ;
- l'attribution à chaque groupe d'au moins une question par séance ;
- l'attribution d'une question à la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG) toutes les quatre séances.

Les temps de parole (2 minutes, réplique comprise, pour les sénateurs ; un temps égal pour la réponse des ministres) restèrent inchangés.

Répartition des questions d'actualité entre les groupes

(depuis le 1^{er} octobre 2019)

- Groupe Les Républicains : 5 questions (contre 3,5 en moyenne auparavant) ;
- Groupe SOCR : 3 questions (contre 2) ;
- Groupe UC : 2 questions (contre 1,75) ;
- Groupes RDSE et LaREM : 1 question chacun à laquelle s'ajoute, les deux groupes ayant alors le même effectif, 1 seconde question en alternance (situation inchangée) ;
- Groupes CRCE et Les Indépendants : chacun 1 question (situation inchangée) ;
- Sénateurs non-inscrits : 1 question toutes les quatre séances (situation inchangée).

38 séances de QAG se sont tenues **en 2019-2020** (34 séances durant la session ordinaire et 4 séances au cours de la session extraordinaire de juillet) contre **37 séances en 2018-2019** et **35 en 2017-2018**. Le calendrier initial prévoyait 32 séances durant la session ordinaire. Deux séances supplémentaires se sont ajoutées les jeudi 19 mars et mercredi 15 avril 2020, inscrites dans des semaines d'interruption des travaux parlementaires supprimées en raison du contexte sanitaire (*cf. infra*).

La tenue au Sénat des séances de QAG le mercredi après-midi, jour habituel de réunion du conseil des ministres, a permis aux sénateurs de réagir immédiatement aux décisions prises dans cette enceinte, aux annonces et déclarations en résultant. Ces séances ont bénéficié d'une reprise dans les médias plus importante qu'auparavant.

Notons à cet égard qu'entre octobre et décembre 2019, leur audience sur Public Sénat, diffuseur exclusif des QAG depuis le 19 avril 2018 et la fin de leur retransmission sur France 3, a progressé : la part de marché est aujourd'hui de 0,71 % ; elle était de 0,6 % lorsque les QAG se déroulaient le jeudi et de 0,3 % lorsqu'elles étaient diffusées simultanément sur France 3. L'audience peut atteindre des pics à près de 1,5 % : les questions d'actualité ont été regardées par plus de 300 000 personnes contre 120 000 lorsque celles-ci étaient également diffusées sur France 3.

2. Les particularismes liés à la crise sanitaire

Les séances de questions d'actualité au Gouvernement (QAG) furent organisées du 19 mars au 3 juin 2020 selon des modalités particulières en conséquence du confinement décidé par le Gouvernement pour enrayer l'épidémie de Covid-19 ; ces modalités évoluèrent au fil des semaines au gré de l'amélioration de la situation sanitaire du pays et des mesures de déconfinement.

Ces séances n'entrèrent pas dans le champ de l'article 23 *bis* du Règlement relatif à la présence des sénateurs, ainsi que le décida la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 19 mars 2020 en raison des mesures de restriction de circulation et de réunion en vigueur. Cette dérogation fut maintenue jusqu'à la fin de la session ordinaire, la présence des sénateurs dans l'hémicycle restant limitée par l'application des distances de sécurité sanitaire.

a) Le format exceptionnel du 19 mars 2020

Alors que le Sénat avait décidé de suspendre ses travaux en séance publique du 9 au 21 mars à l'occasion des élections municipales initialement organisées les 15 et 22 mars, la Conférence des Présidents se réunit, à titre exceptionnel, le 19 mars pour organiser le calendrier d'examen des projets de loi déposés par le Gouvernement pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire. Elle fixa également, selon des modalités particulières, une séance de QAG répondant à l'obligation constitutionnelle sous peine de nullité des textes votés dans la semaine.

Le nombre des questions fut limité à une question par groupe politique. La présence dans l'hémicycle fut restreinte : 76 sénateurs assistèrent à la séance ; outre le Premier ministre et le ministre chargé des relations avec le Parlement, seuls les ministres répondant aux questions des sénateurs étaient présents.

b) Les adaptations ultérieures

Le format des séances suivantes fut adapté à l'évolution de la situation sanitaire tant en ce qui concerne le nombre de questions que la présence des sénateurs et des membres du Gouvernement toujours restreinte.

Lors des séances des 25 mars, 1^{er}, 8, 15, 22 et 29 avril, 6, 13, 20, 27 mai et 3 juin 2020, furent inscrites **10 questions, à raison d'une question par groupe politique plus une seconde question pour les trois groupes les plus importants en effectif** (Les Républicains ; Socialiste et républicain ; Union centriste). L'ordre de passage des groupes correspondant obéissait pour les sept premières questions au tourniquet général, suivi des trois questions supplémentaires dans l'ordre décroissant de l'effectif des groupes concernés. S'y ajoutait la question attribuée à la RASNAG toutes les quatre séances, soit les 8 avril, 6 mai et 3 juin.

Le retour au **format habituel de 15 questions** intervint lors de la séance du 10 juin 2020.

3. Un bilan statistique en conséquence

516 questions furent posées durant la session 2019-2020, soit une moyenne de 13,6 questions pour les 38 séances, en nette augmentation par rapport aux années précédentes. Si l'augmentation du nombre de séances de questions d'actualité en contrepartie de la suppression des semaines de suspension de séance compensa un peu la réduction du nombre de questions inscrites chaque semaine durant l'état d'urgence sanitaire, ce bilan s'explique d'abord par le nouveau format de QAG fixé à 15.

Nombre de questions d'actualité au Gouvernement

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
394	250	423	460	516

La répartition des questions d'actualité au Gouvernement par groupe s'est établie comme suit pour l'année parlementaire 2019-2020 :

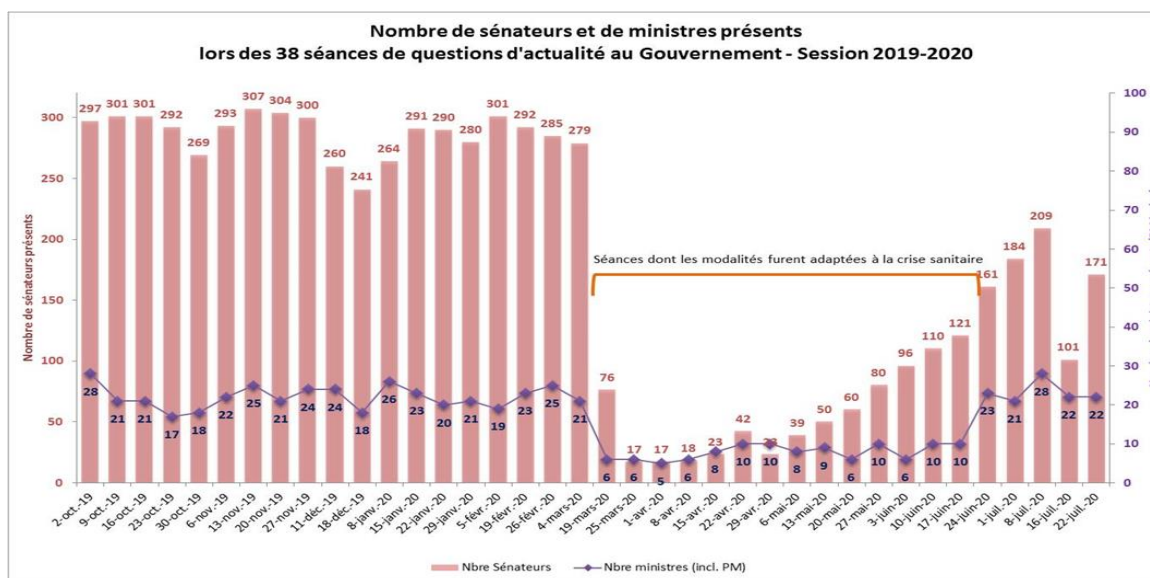
Groupe politique	2018-2019	2019-2020	Évolution
CRCE	37	38	+ 1
Les Indépendants	37	38	+ 1
RDSE	56	51	- 5
La République En Marche	55	51	- 4
Les Républicains	128	152	+ 24
Socialiste et républicain	74	101	+ 27
Union centriste	63	76	+ 13
Non-Inscrits	10	9	- 1
Total	460	516	+ 56

Ces 516 questions d'actualité au Gouvernement ont été posées par **259 sénateurs** contre 253 en 2018-2019.

4. Une présence assidue des sénateurs et du Gouvernement

185 sénateurs et **16 membres du Gouvernement** (contre respectivement 266 et 18 l'année précédente) ont été en moyenne présents dans l'hémicycle à chacune des séances des sessions ordinaire et extraordinaire de 2019-2020. Pour sa part, le Premier ministre a participé à 36 des 38 séances.

Ces moyennes restent élevées au regard des restrictions de présences imposées par la crise sanitaire, illustrées par le graphique ci-dessus.



5. La pleine utilisation des temps de parole

Les sénateurs bénéficient d'un temps de 2 minutes, réplique comprise, pour poser leur question et les ministres d'un temps équivalent pour leur répondre.

Même si l'arrêt de la diffusion des QAG en direct sur France 3 assouplit la contrainte horaire, le Président du Sénat veille attentivement au respect des temps de parole. Toutefois, à l'exception de deux d'entre eux et des non-inscrits, les groupes affichent des **dépassements moyens plus importants qu'au cours de l'année 2018-2019**. Les auteurs des questions ont dépassé en moyenne, de 7,5 secondes le temps accordé, les réponses des ministres, hors le Premier ministre, affichant un dépassement très supérieur, de 17,6 secondes.

Dépassement moyen par question et par groupe (en secondes)

Groupe politique	2018-2019	2019-2020	Évolution
CRCE	8,4	11,2	2,8
Les Indépendants	2,4	3,7	1,3
RDSE	6,4	7,5	1,1
LaREM	1,2	1,2	0,0
Les Républicains	6,9	9,8	2,9
Socialiste et républicain	10,8	8,8	2,0
Union centriste	6,1	6,0	- 0,1
Non-Inscrits	9,8	4,8	- 5,0
Total	7,8	7,5	0,3

Lors de ses 55 réponses, le Premier ministre¹ dont le temps de parole, selon l'usage, n'est pas limité, a systématiquement dépassé 2 minutes. Chacune de ses interventions a duré en moyenne 4 minutes et 48 secondes, ce qui représente un dépassement cumulé de 2 heures et 36 minutes sur l'année entière, abondant d'autant le temps du Gouvernement.

En ce qui concerne l'**usage du droit de réplique**, celui-ci a été mis en œuvre pour **plus de la moitié des questions posées** (275 répliques sur les 516 questions posées). Le groupe Les Républicains a recouru le plus souvent à cette faculté : 104 fois, soit pour 68 % de ses 152 questions. Au contraire, le groupe La République En Marche n'a répliqué que pour 4 % de ses questions, soit 2 répliques sur 51 questions posées, pratique habituelle des groupes de la majorité gouvernementale.

B. DES QUESTIONS ORALES EN MOINS GRAND NOMBRE

L'année parlementaire 2019-2020 marque un léger repli du volume des questions orales déposées. Le moindre nombre de séances organisées au cours de cette session n'y est certainement pas étranger.

1. Un fléchissement conjoncturel des dépôts

Deux événements intervenus au cours de l'année parlementaire 2019-2020 semblent avoir pesé sur la pratique des questions orales : l'état d'urgence sanitaire et le renouvellement sénatorial.

L'annulation de la séance de questions orales pendant le confinement du printemps a pu conduire les sénateurs à préférer la voie des questions écrites. De même, du fait de l'absence de séance de questions orales au mois de septembre, les sénateurs renouvelables n'ont pas été incités à recourir à ce moyen.

Aussi le fléchissement des dépôts par rapport à l'année précédente est-il net, interrompant un mouvement croissant ininterrompu depuis 2015-2016 ; le nombre de questions déposées a baissé de 24 % (354 questions, contre 467).

¹ M. Édouard PHILIPPE pour 49 réponses, puis M. Jean CASTEX pour 6 réponses à compter de juillet 2020.

Leur répartition entre les groupes politiques en 2019-2020 place aux premiers rangs, logiquement, les groupes les plus nombreux. Ainsi, le groupe Les Républicains compte 137 questions (38,7 % des dépôts) tandis que les groupes Socialiste et républicain et Union centriste ont déposé chacun 71 questions, soit 20,1 % du total. Cependant, rapporté à l'effectif des groupes, ce classement distingue le groupe de l'Union centriste (1,69 question par membre) et le groupe CRCE (respectivement 1,33 question par membre), tous deux traditionnellement attachés à cette forme de questionnement.

Évolution par groupes du nombre des questions déposées

Groupes ¹	Questions déposées en 2016-2017	Questions déposées en 2017-2018	Questions déposées en 2018-2019	Questions déposées en 2019-2020
Les Républicains	51 (37,0 %)	158 (40,2 %)	209 (44,8 %)	137 (38,7 %)
Socialiste et républicain	54 (39,1 %)	99 (25,2 %)	84 (18,0 %)	71 (20,1 %)
UC	14 (10,1 %)	60 (15,2 %)	94 (20,1 %)	71 (20,1 %)
RDSE	4 (2,9 %)	17 (4,3 %)	25 (5,4 %)	17 (4,8 %)
CRCE	13 (9,4 %)	25 (6,3 %)	25 (5,4 %)	24 (6,7 %)
LaREM ²	1 (0,7 %)	13 (3,3 %)	23 (4,9 %)	22 (6,2 %)
Les Indépendants ³	-	12 (3,1 %)	5 (1,1 %)	7 (2,0 %)
NI	1 (0,7 %)	9 (2,3 %)	2 (0,4 %)	5 (1,4 %)
TOTAL	138	393	467	354

Huit questions orales (contre sept en 2018-2019⁴) résultent de la transformation de **questions écrites** par application de l'article 75 du Règlement qui permet à l'auteur d'une question écrite de la convertir en question orale à défaut de réponse à l'expiration du délai de deux mois fixé au Gouvernement. Il arrive aussi qu'un sénateur retire une question écrite déposée depuis moins de deux mois au profit d'une question orale puisqu'il ne peut pas déposer une question écrite et une question orale ayant le même objet.

¹ Selon les dénominations actuelles.

² Création du groupe LREM le 28 juin 2017.

³ Création du groupe Les Indépendants le 3 octobre 2017.

⁴ A contrario, trois questions orales ont été transformées en question écrite.

Comme à l'accoutumée, c'est au ministre de la santé qu'ont été adressées en 2019-2020 le plus grand nombre de questions (71). Arrivent ensuite les ministres de la transition écologique (34 questions) et de l'économie et des finances (32 questions) qui devance le ministre de l'agriculture (29 questions). Les ministres de l'intérieur (24 questions) et de l'éducation nationale (21 questions) ont été relativement moins sollicités que les années précédentes.

Répartition des questions orales déposées par ministères

Premier ministre	1
Action et comptes publics	12
Agriculture et alimentation	29
Armées	3
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	27
Commerce extérieur	1
Culture	11
Économie et finances	32
Éducation nationale et jeunesse	21
Égalité femmes hommes et lutte contre les discriminations	2
Enseignement supérieur, recherche et innovation	4
Europe et affaires étrangères	15
Fonction publique	1
Industrie	2
Intérieur	24
Justice	11
Numérique	1
Outre-mer	4
Personnes handicapées	7
Solidarités et santé	71
Sports	6
Transition écologique et solidaire	34
Transports	16
Travail	12
Ville et logement	7
TOTAL	354

2. Un nombre réduit de séances

Deux faits saillants de l'année parlementaire 2019-2020 ont pesé sur l'organisation des séances de questions orales : l'état d'urgence sanitaire et le remaniement ministériel.

Trois séances ont été annulées durant cette période. En conséquence, seules **9 séances** de questions orales ont été organisées au cours de l'année 2019-2020, soit deux de moins qu'en 2018-2019. Le rythme habituel, pendant la session ordinaire, de 3 séances par trimestre, n'a pu être tenu au printemps 2020 compte tenu de la crise sanitaire et la séance du 28 avril, pendant le confinement, a été annulée. Le changement de Gouvernement intervenu au mois de juillet s'est traduit également par l'annulation de la séance qui avait été prévue le 7 juillet. En outre, la séance programmée le 28 juillet n'a pas non plus eu lieu en raison de la réorganisation de l'ordre du jour.

Dans ces conditions, **309 questions orales ont été discutées** pendant l'année en revue. À cinq reprises, 36 questions ont pu être appelées. L'inscription tardive, le 21 juillet 2020, à l'ordre du jour de la session extraordinaire d'une séance de questions orales n'a permis d'examiner que 28 questions, et les 3 autres séances organisées au cours de l'année ont connu un voire deux désistements, trop tardifs pour permettre l'inscription d'une autre question orale.

Répartition par groupes des questions discutées en séance publique

Groupes	Questions discutées en 2015-2016	Questions discutées en 2016-2017	Questions discutées en 2017-2018	Questions discutées en 2018-2019	Questions discutées en 2019-2020
Les Républicains	98 (38,2 %)	65 (40,6 %)	121 (39,2 %)	166 (42,5 %)	128 (41,4 %)
Socialiste et républicain	86 (33,6 %)	54 (33,8 %)	83 (26,9 %)	89 (22,8 %)	61 (20,0 %)
UDI-UC puis UC	31 (12,1 %)	18 (11,3 %)	47 (15,2 %)	67 (17,1 %)	56 (18,1 %)
RDSE	10 (3,9 %)	2 (1,3 %)	14 (4,5 %)	20 (5,1 %)	17 (5,4 %)
CRC puis CRCE	25 (9,8 %)	17 (10,6 %)	20 (6,5 %)	22 (5,6 %)	17 (5,4 %)
Écologiste	1 (0,4 %)	2 (1,3 %)	-	-	-
LaREM	-	0 (0 %)	9 (2,9 %)	18 (4,6 %)	20 (6,5 %)

Groupes	Questions discutées en 2015-2016	Questions discutées en 2016-2017	Questions discutées en 2017-2018	Questions discutées en 2018-2019	Questions discutées en 2019-2020
Les Indépendants	-	-	9 (2,9 %)	7 (1,8 %)	7 (2,2 %)
NI	5 (2 %)	2 (1,3 %)	6 (1,9 %)	2 (0,5 %)	3 (0,9 %)
TOTAL	256	160	309	391	309

La baisse du nombre de questions discutées s'est accompagnée de la diminution du nombre de sénateurs concernés : 163 d'entre eux, contre 195 en 2018-2019, sont intervenus. Cette procédure compte des fidèles : un sénateur a posé cinq questions, 11 autres quatre, 24 trois.

Le 15 octobre 2019, un sénateur a évoqué un sujet – la désertification médicale – sans rapport avec celui qu'il avait prévu d'aborder, c'est-à-dire la situation des boulangers. La présidente de séance a relevé ce changement, auquel le représentant du Gouvernement s'est efforcé de s'adapter. Cette exception rappelle l'objet habituel des questions orales qui est d'obtenir du Gouvernement des réponses précises, ce qui explique leur dépôt préalable.

Le **délai moyen d'inscription** des questions orales à l'ordre du jour a augmenté, pour s'élever à **80 jours**, contre 63 en 2018-2019. Plusieurs explications peuvent être avancées : la réduction du nombre de séances, le report de certaines d'entre elles en raison de l'épidémie ou du changement de Gouvernement, mais également la préférence donnée par certains sénateurs à des questions dont l'ancienneté relative n'a pas altéré la pertinence.

118 questions toutefois, soit 38 % d'entre elles, ont été discutées dans les trente jours suivant leur dépôt, et 59 autres entre 31 et 60 jours après leur publication au Journal officiel. Au total, 177 questions, soit 57 %, ont été examinées dans un délai de deux mois.

3. Une moins grande maîtrise des temps de parole

En théorie, le temps nécessaire à l'examen d'une question est de 5 minutes.

Dans l'ensemble, celui-ci a été bien respecté au cours de l'année. Au total, pour les 309 questions discutées, le Gouvernement s'est exprimé 6 minutes de moins que la durée à laquelle il pouvait prétendre pour répondre, équilibrant ainsi le dépassement de 8 minutes observé pour les sénateurs. L'an passé, l'utilisation par les sénateurs de 30 minutes de temps de parole supplémentaire au temps accordé avait également été compensée, pour une durée équivalente, par la sous-consommation du temps gouvernemental par certains ministres contrairement aux deux sessions précédentes où un excédent respectif de 26 et 45 minutes avait été constaté.

Si les séances de questions orales ont pu durer au plus 3 h 15, soit un quart d'heure de plus que le temps programmé, du fait notamment de quelques secondes « perdues » à chaque changement d'orateur, cela n'a jamais perturbé la suite de l'ordre du jour.

Le 12 novembre 2019, la séance a été interrompue pendant une vingtaine de minutes à l'occasion de la cérémonie d'hommage aux sénateurs et fonctionnaires morts pour la France.

4. Une plus riche présence gouvernementale

Comme chaque année, ce sont les secrétaires d'État qui ont été les plus sollicités pour répondre aux questions orales. Ainsi, Mme Christelle DUBOS (31 réponses) et M. Adrien TAQUET (28 réponses) ont représenté le ministre de la santé, M. Laurent NUNEZ (25 réponses) le ministre de l'intérieur, ou Mme Brune POIRSON (18 réponses) la ministre de la transition écologique.

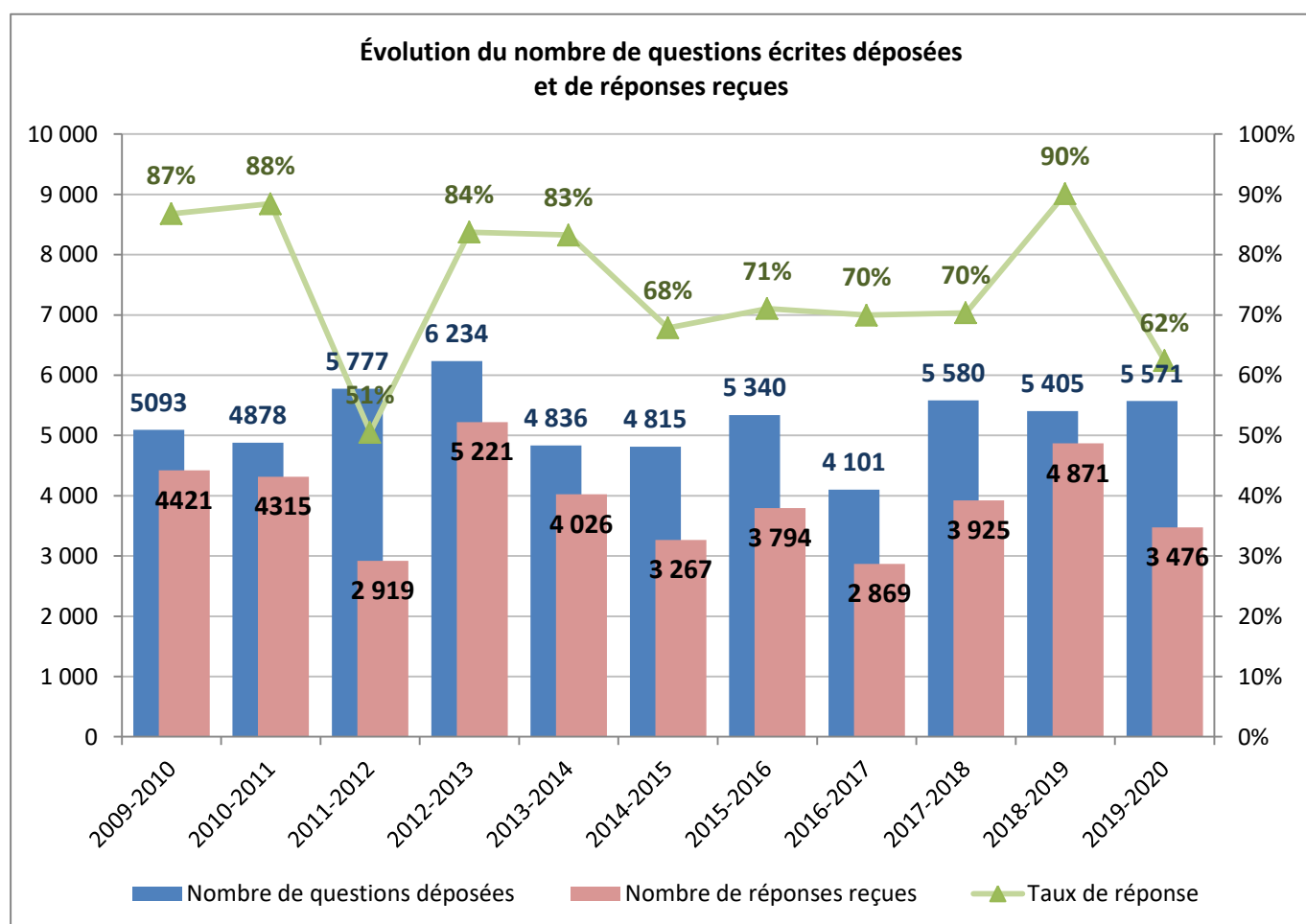
Cependant, au cours de l'année 2019-2020, ce sont **trente membres du Gouvernement** différents qui se sont succédé pour répondre, parmi lesquels des ministres de plein exercice comme Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (21 réponses), M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture (14 réponses), M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale (13 réponses) et Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice (5 réponses).

Lors de la séance du 3 mars 2020 étaient présents 11 ministres et secrétaires d'État. Cette diversité est très appréciée des sénateurs qui préfèrent toujours s'adresser directement au ministre compétent.

C. LES QUESTIONS ÉCRITES : UN OUTIL PRIVILÉGIÉ PAR LES SÉNATEURS

Le nombre des **questions déposées** a atteint **5 571 en 2019-2020**, soit 3 % de plus qu'en 2018-2019 (5 405). Le nombre de réponses reçues, en revanche, est en nette diminution : **3 476 réponses** contre 4 871 l'an passé (- 28,6 %). **Le taux de réponse correspondant s'établit à 62 %, le deuxième plus mauvais taux de la décennie.**

Le constat est d'autant plus regrettable que la pratique des questions écrites a montré tout son intérêt pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, au printemps 2020.

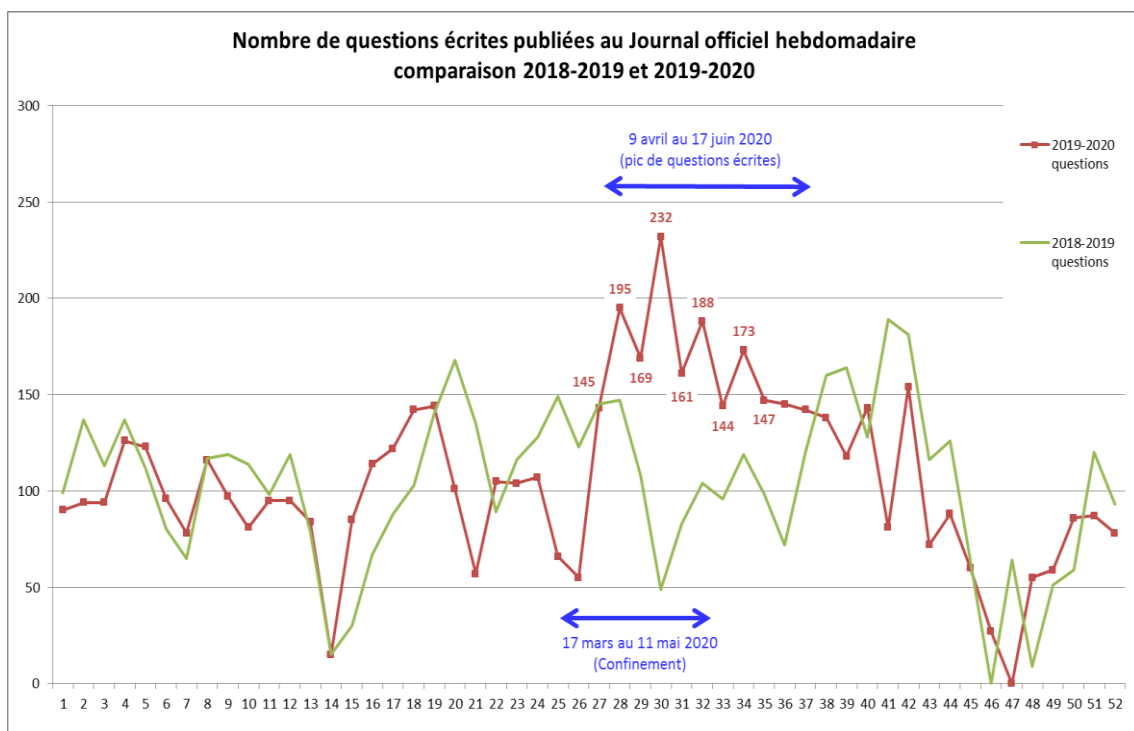


1. Une procédure particulièrement utilisée des sénateurs durant l'état d'urgence sanitaire

Les questions écrites constituent un instrument de contrôle simple d'utilisation.

La procédure dématérialisée de dépôt des questions a permis d'en faire un véritable outil de contrôle de l'action du Gouvernement durant la période de confinement. En revanche, la faiblesse du taux de réponse et la longueur regrettable des délais de réponse ont montré les limites de l'exercice.

Le volume des questions écrites, supérieur à celui de l'année précédente, a atteint le nombre de 5 571 déposées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020. Leur répartition hebdomadaire illustre l'utilisation accrue de cet outil entre avril et juin 2020.



Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 27 mai 2020, le Président du Sénat a souligné le niveau élevé du nombre hebdomadaire de questions écrites – toujours supérieur à 140 questions – avec un pic à 232 questions publiées dans le *Journal officiel* du 23 avril 2020 qui a constitué un record depuis juillet 2017. Le volume alors constaté, cependant, était lié au redépôt de questions frappées par la caducité générale résultant du changement de législature.

Parmi les 1 405 questions écrites déposées entre le 2 avril et le 21 mai 2020 par 213 sénateurs différents, 1 089, soit 78 %, se rapportaient à la crise sanitaire et à ses conséquences.

2. Un instrument très largement partagé

Près de **90 % des sénateurs (309) ont déposé au moins une question écrite** en 2019-2020 (313 en 2018-2019). Le nombre de questions posées diffère cependant très sensiblement selon les élus, certains y recourant massivement ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après.

Répartition des auteurs par nombre de questions déposées

	Plus de 100	51 à 100	21 à 50	10 à 20	Moins de 10 (dont 1 question)
Session 2016-2017 Nombre de sénateurs	3	9	42	52	167 (29)
Session 2017-2018 Nombre de sénateurs	4	12	57	73	170 (18)
Session 2018-2019 Nombre de sénateurs	6	9	59	86	153 (20)
Session 2019-2020 Nombre de sénateurs	4	13	66	72	154 (29)

Au cours de l'année parlementaire sous revue, **la moitié des questions écrites a été posée par 42 sénateurs**, soit 12 % de l'effectif sénatorial. Quatre sénateurs ont posé plus de 100 questions chacun (respectivement 316, 194, 182 et 179), soit un sixième du total.

Le sénateur est seul juge de l'opportunité du dépôt d'une question écrite et de son sujet et, contrairement à l'Assemblée nationale où ce droit est contingenté, libre d'y recourir autant de fois qu'il l'estime utile. La répartition des dépôts par groupe politique traduit l'utilisation, par chaque sénateur, de ce droit individuel à déposer des questions écrites : le rapport entre le nombre total de questions déposées par leurs membres et leurs effectifs respectifs révèle des écarts très nets.

Ainsi, si le groupe Socialiste et républicain qui réunit 21 % des sénateurs, est à l'origine de 18 % des dépôts, 2 % des sénateurs, les Non-inscrits, constituent près de 10 % du total.

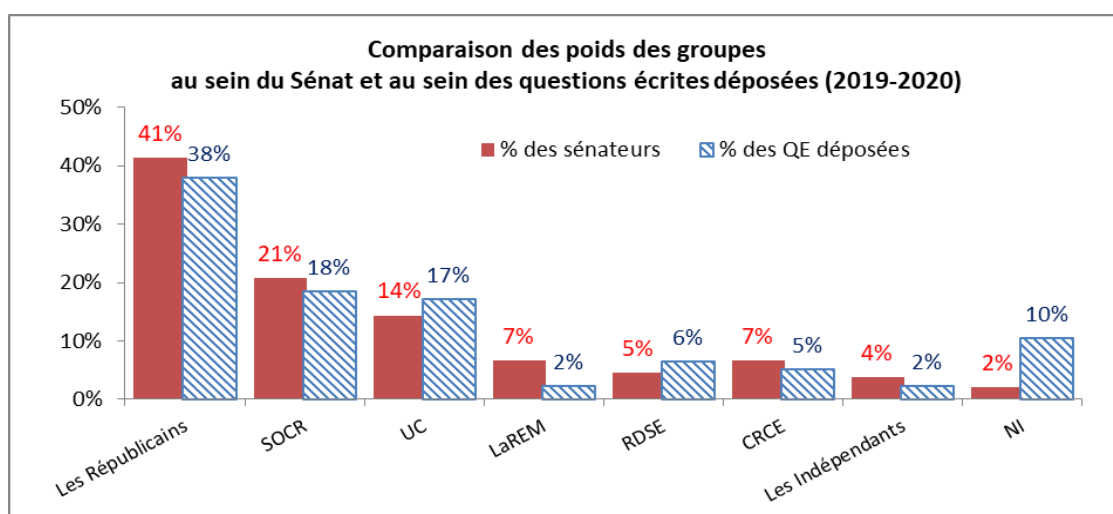
Répartition par groupe politique des questions écrites déposées

Groupes	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Les Républicains	1 749 43 %	2 343 42 %	2 327 43 %	2 115 38 %
Socialiste et républicain	886 22 %	909 16 %	792 15 %	1 027 18 %
UDI-UC puis UC	483 12 %	640 11 %	750 14 %	953 17 %
RDSE	162 4 %	268 5 %	302 6 %	285 5 %
CRCE	155 4 %	255 5 %	281 5 %	357 6 %
Écologiste*	31 1 %	-	-	-
LaREM	18 0,4 %	109 2 %	138 3 %	124 2 %
Les Indépendants**	-	162 3 %	139 3 %	128 2 %
NI	617 15 %	894 16 %	676 13 %	582 10 %
Total	4 101	5 580	5 405	5 571

* Disparition du Groupe écologiste le 27 juin 2017.

** Création du Groupe RT/LI puis Les Indépendants-République et Territoires le 2 octobre 2017.

Le graphique ci-après reprend ces données pour comparer le poids des groupes au sein du Sénat au 1^{er} octobre 2019 et leurs parts respectives dans le total des questions écrites déposées durant l'année 2019-2020.



En ce qui concerne l'objet des questions, les trois **ministères les plus interrogés** sont, par ordre décroissant, le ministère des solidarités et de la santé, le ministère de l'économie et des finances, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Ce « palmarès » évolue au fil des sessions et des sujets d'actualité mais le haut du tableau mentionne toujours les affaires sociales et la santé, l'économie et les finances, l'intérieur, l'environnement, comme le retrace le tableau ci-après.

2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020	
Affaires sociales, solidarité et santé	846	Solidarités et santé	1 028	Solidarités et santé	951	Solidarités et santé	1 035
Intérieur	695	Intérieur	1 005	Transition écologique et solidaire	706	Économie, finances et relance	818
Économie et finances, action et comptes publics	483	Économie et finances	513	Cohésion des territoires	608	Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	610
Environnement, transition écologique et solidaire	291	Transition écologique et solidaire	398	Économie et finances	521	Transition écologique	586

2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020	
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	287	Agriculture et alimentation	382	Intérieur	499	Intérieur	541
Cohésion des territoires, Aménagement du territoire et ruralité	243	Éducation nationale	334	Agriculture et alimentation	453	Agriculture et alimentation	449
Sous-total des 6 premiers ministères	2 845		3 660		3 738		4 039
Poids dans le total des questions écrites déposées	69 %		66 %		69 %		73 %

Le classement, difficile à établir en raison de la mouvance des périmètres ministériels selon les gouvernements, englobe aussi, selon un ordre variable d'une année à l'autre, les collectivités locales et l'agriculture, soit des sujets très sensibles pour les sénateurs.

Pour le reste, il apparaît difficile de tracer une thématique plus précise des questions écrites, tant leur champ est vaste et divers, et fluctue en outre au gré des sujets à l'ordre du jour.

S'il est fréquent que l'actualité conduise plusieurs sénateurs à déposer une question écrite similaire, l'initiative de 26 membres de la délégation aux droits des femmes d'utiliser les questions écrites de manière concertée est originale. Le 16 janvier 2020, ces sénatrices et sénateurs ont interrogé le ministre chargé de la ville et du logement auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur le financement des 1 000 places d'hébergement d'urgence annoncées lors du Grenelle contre les violences conjugales. Cette démarche a fait l'objet d'un communiqué de presse de la Délégation. Ces questions ont obtenu une réponse commune le 19 mars 2020.

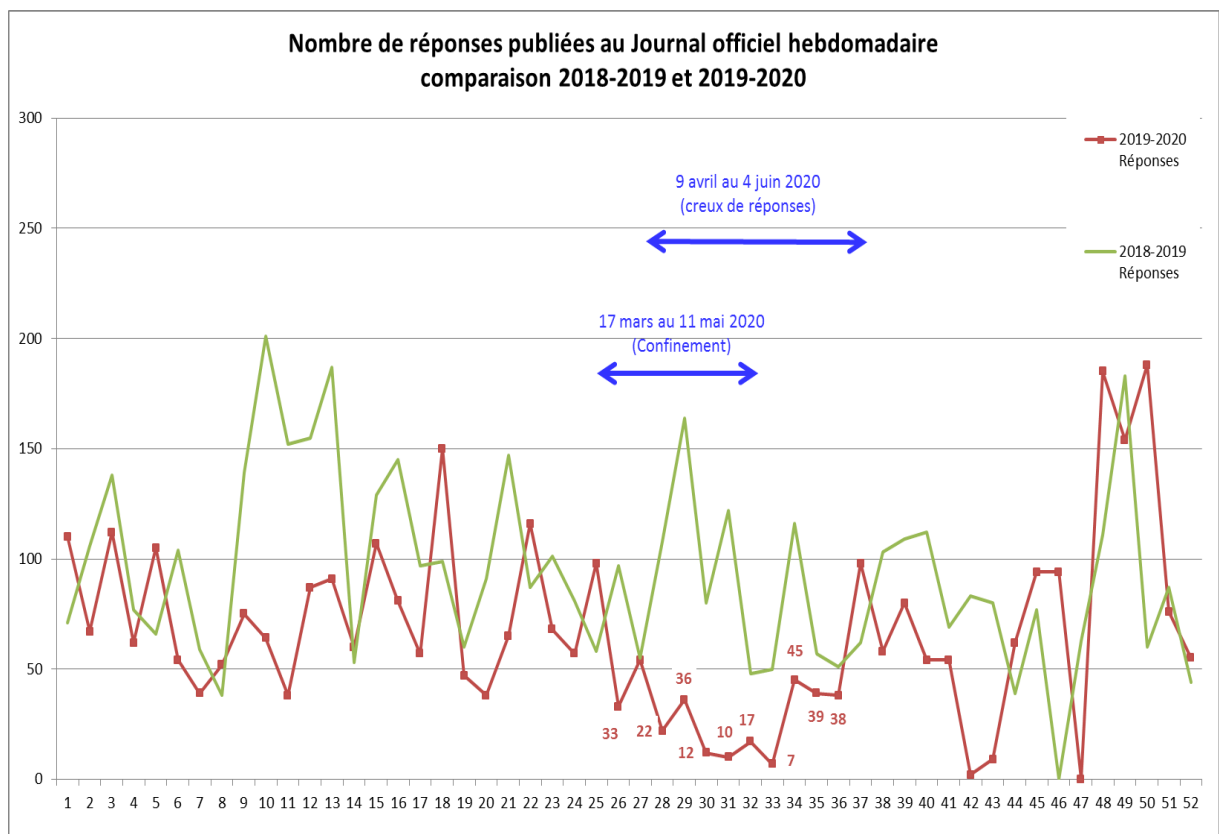
En 2019-2020, la crise sanitaire et la crise économique qui en a découlé ont pesé sur le volume des questions adressées aux ministères par rapport à la session précédente. Ainsi, le ministère des solidarités et de la santé a conservé le plus grand nombre de questions reçues, en progression de 8 %. Les questions adressées au ministère de l'économie et des finances ont augmenté de 57 % par rapport à l'année précédente (818 questions contre 521 en 2018-2019), plaçant celui-ci en deuxième position.

3. Une nette dégradation des taux et des délais moyens de réponse

Deux indicateurs permettent d'apprécier les réponses apportées : d'une part, leur nombre et d'autre part, les délais moyens de réponse.

Les **3 476 réponses** apportées aux sénateurs par le Gouvernement en 2019-2020 entraînent une brutale **dégradation du taux de réponse** sur cette période, lequel descend à **62 %**, un niveau très inférieur à celui de la précédente année parlementaire (91 %) et le deuxième plus mauvais taux de réponse de la décennie.

Le graphique suivant illustre le creux du nombre de réponses transmises par les ministères aux questions écrites sur la période de crise sanitaire du printemps 2020, principale cause de la dégradation du taux de réponse annuel, comparé aux données de l'année précédente.



En outre, on assiste à une **détérioration des délais de réponse** puisque **le délai moyen** s'est établi à **177 jours** en 2019-2020 contre 148 jours en 2018-2019 et 104 jours en 2017-2018¹. Cette évolution reproduit malheureusement le mouvement constaté lors de la précédente législature même si le délai de la dernière session demeure en-deçà du délai moyen de 224 jours constaté en 2016-2017, qui clôturait la XIV^{ème} législature au cours de laquelle ce délai s'était constamment allongé (155 jours en 2012-2013).

Plus de 80 % des réponses (83 % contre 71 % l'an dernier) sont apportées au-delà du délai de deux mois (un mois augmenté, à la demande du ministre, d'un mois supplémentaire, selon le Règlement du Sénat alors applicable, mais fusionnés dans la pratique)².

Le délai moyen de réponse diffère, toutefois, sensiblement selon les ministères.

Les données relevées dans le tableau ci-dessous confirment le maintien d'une **très grande disparité**, les délais variant de 93 à 286 jours d'un ministère à l'autre, sans que soit établie une correspondance directe avec le volume des questions à traiter de chaque ministère : à titre d'exemple, le ministère de l'agriculture a examiné 399 questions dans un délai moyen de 93 jours – dont près de 40 % dans les deux mois – alors que le ministère des outre-mer n'a répondu qu'à 8 questions dans un délai moyen de 286 jours.

Délais moyens de réponse et répartition par ministère

Ministère de réponse	de 1 à 30 jours	de 31 à 60 jours	de 1 à 60 jours	de 61 à 90 jours	plus de 90 jours	61 jours et plus	% des réponses de 61 jours et plus	Délais moyens de réponse (en jours)
Premier ministre	13	5	18	10	60	70	80 %	181
Action et comptes publics	5	13	18	18	116	134	88 %	178
Agriculture et alimentation	36	115	151	89	159	248	62 %	93
Armées	6	16	22	16	52	68	76 %	93
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	24	35	59	103	364	467	89 %	194
Culture	0	0	0	3	38	41	100 %	229
Économie, finances et relance	8	25	33	85	397	482	94 %	201

¹ Cette évolution est cependant à relativiser car le délai de l'année 2017-2018 avait « profité » de la mesure de caducité générale de changement de législature, d'une part, et des retraits de fin de mandat à la suite du renouvellement sénatorial, d'autre part.

² Depuis la dernière réforme du Règlement du Sénat, le délai de réponse est désormais de deux mois (cf. résolution du 18 juin 2019).

Ministère de réponse	de 1 à 30 jours	de 31 à 60 jours	de 1 à 60 jours	de 61 à 90 jours	plus de 90 jours	61 jours et plus	% des réponses de 61 jours et plus	Délais moyens de réponse (en jours)
Éducation nationale, jeunesse et sports	18	21	39	21	131	152	80 %	177
Europe et affaires étrangères	16	27	43	32	64	96	69 %	111
Intérieur	9	24	33	33	328	361	92 %	216
Justice	11	5	16	7	94	101	86 %	210
Outre-mer	0	0	0	0	8	8	100 %	286
Solidarités et santé	65	41	106	55	266	321	75 %	163
Transition écologique	7	21	28	10	237	247	90 %	241
Travail, emploi et insertion	12	11	23	11	80	91	80 %	125
Total général	230	359	589	493	2 394	2 887	83 %	177

La sensibilisation du Gouvernement à la nécessité de répondre aux questions écrites dans les meilleurs délais reste constante. Lors de la séance publique de questions de contrôle au Gouvernement du 25 mars 2020, le Président du Sénat l'a encore interpellé en ces termes : « *Avant de conclure notre séance, je vous rappelle, mes chers collègues, que le droit de questionnement continue également à s'exercer sous la forme des questions écrites auxquelles j'invite le Gouvernement à apporter des réponses dans les délais les plus raisonnables.* »

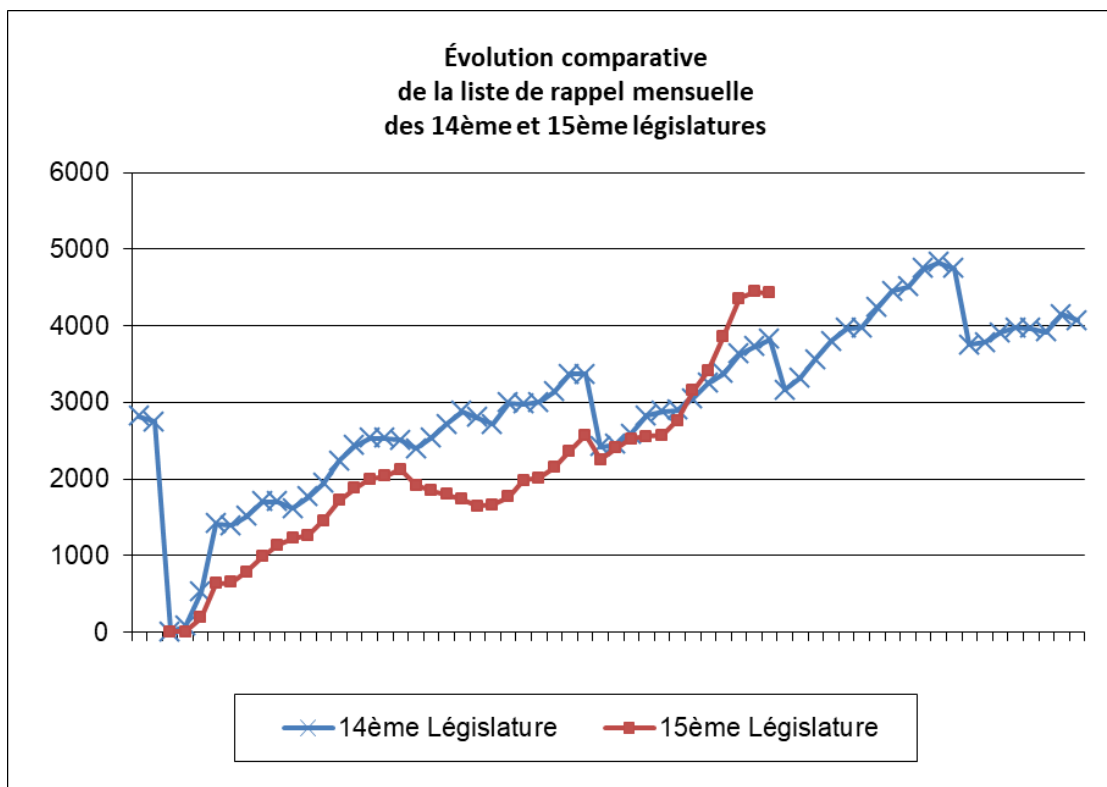
Au cours de la réunion de la Conférence des Présidents du 7 avril 2020, le Président s'est félicité du plein usage de cet outil permanent du contrôle parlementaire en soulignant, devant le ministre chargé des relations avec le Parlement, le niveau exceptionnel de questions écrites déposées : 195 questions écrites, posées par 89 sénateurs différents, avaient été publiées au fascicule hebdomadaire du *Journal officiel* du 9 avril 2020, dont 169 portaient sur la crise sanitaire en cours et ses conséquences. Ces données ont été respectivement portées, le 23 avril suivant, à 232 questions et 103 sénateurs.

La dégradation du taux de réponse a conduit le Président du Sénat à appeler à nouveau l'attention du Gouvernement, lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 27 mai 2020, sur la nécessité d'apporter des réponses aux questions écrites dans des délais raisonnables, une exigence d'autant plus pressante alors que celles-ci étaient étroitement liées à l'actualité de la crise sanitaire. Le Président a souligné le net recul du nombre des réponses reçues du Gouvernement, le 14 mai 2020 n'ayant été publiées que 7 réponses, soit le niveau le plus bas constaté depuis le 3 août 2017.

Avec 45 réponses publiées le 21 mai et 39 attendues le 28 mai, une légère amélioration était toutefois perceptible, mais insuffisante pour faire remonter le taux global de réponse depuis le début de la législature. Celui-ci était tombé à 70 % après avoir atteint près de 76 % à la fin du mois de janvier.

Pour le reste, les **moyens** existants pour **contraindre les ministres** à répondre **sont d'effet variable**.

- La **liste de rappel**, publiée dans le premier fascicule du mois du *Journal officiel* des questions et sur le site du Sénat, répertorie, par ministère, les questions qui n'ont pas obtenu de réponse dans le délai de deux mois. Elle s'avère généralement inopérante.



- Plus efficaces, les **questions de rappel**, déposées par les sénateurs pour rappeler au ministre sa négligence sur une question en souffrance, sont courantes. 558 questions de rappel ont été posées en 2019-2020 contre 610 l'an passé, 583 en 2017-2018, 491 en 2016-2017 et 719 en 2015-2016. Elles émanent pour près de la moitié de trois sénateurs en ayant déposé respectivement 98, 85 et 75. Cet exercice répétitif n'est pas toujours vain puisqu'il en est résulté la transmission de 378 réponses en 2019-2020.

- La **transformation** d'une question écrite **en question orale** assure le sénateur d'une réponse gouvernementale par son inscription à l'ordre du jour. Cette année, douze questions écrites ont été ainsi transformées.

4. Les caducités et retraits de questions sans réponse

Conformément à la règle fixée par la Conférence des Présidents du Sénat lors de sa réunion du 2 avril 1986, sont déclarées caduques, au début de chaque session ordinaire, les questions écrites déposées depuis plus de deux ans et restées sans réponse.

En conséquence, à l'ouverture de la session 2019-2020 ont été déclarées caduques 107 questions écrites, auxquelles se sont ajoutées 25 questions de rappel posées ultérieurement, devenues sans objet.

Au quotidien, en outre, sont effectués au fil de l'eau des retraits qui sont liés au souhait de l'auteur de renoncer à sa question (45 questions au cours de l'année) ou de la transformer en question orale (12 questions). S'y ajoutent les retraits automatiques consécutifs à la cessation de mandats sénatoriaux (13 questions).

CHAPITRE VI

2019-2020 : UNE ANNÉE INTERMÉDIAIRE POUR LES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

L'année 2019-2020 s'est inscrite entre l'important mouvement de nominations consécutif aux légalisations d'organismes extraparlamentaires (OEP) opérées par la loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs¹, et le renouvellement général devant intervenir à la suite des prochaines élections sénatoriales de 2020.

La Conférence des Présidents a adopté, lors de sa réunion du 15 octobre 2019, un *vademecum*, consultable en ligne sur le site internet du Sénat, reprenant les principes généraux régissant les désignations dans ces organismes, l'exercice, par le sénateur, de son mandat au sein d'un OEP et comportant plusieurs recommandations relatives à la création des organismes extra-parlementaires, aux désignations en leur sein et à leur évaluation².

I. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

À la veille du renouvellement triennal de septembre 2020, et en l'absence d'événement particulier comme la vague de nominations qui avait suivi au cours de l'année 2018-2019 la loi du 3 août 2018 légalisant de nombreux organismes, seulement 27 désignations sont intervenues en 2019-2020, soit un niveau comparable à celui de 2016-2017, avant les précédentes élections sénatoriales. La création de nouveaux organismes, le jeu naturel des vacances et des remplacements expliquent ces mouvements.

Au 30 septembre 2020, 685 mandats étaient ouverts à la représentation du Sénat dans 189 organismes différents, comme le retrace le tableau qui suit :

¹ Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

² http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/Vade-mecum_OEP.pdf

**Évolution de la représentation du Sénat
au sein des organismes extraparlimentaires (2004-2020)**

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
2003-2004	10	147	332 (265/67)	65
2004-2005	20	151	333 (263/70)	129
2005-2006	19	169	360 (300/60)	89
2006-2007	8	175	380 (318/62)	61
2007-2008	5	170	381 (320/61)	62
2008-2009	9	183	357 (301/53)	174
2009-2010	14	187	367 (309/58)	53
2010-2011	17	187	369 (309/60)	83
2011-2012	17	188	386 (303/73)	266
2012-2013	13	196	396 (314/82)	77
2013-2014	8	179	383 (296/87)	51
2014-2015	19	179	372 (285/87)	281
2015-2016	7	182	382 (297/85)	49
2016-2017	29	193	567 (474/93)	18
2017-2018	5	184	637 (548/91)	446
2018-2019	7	190	703 (654/49)	255
2019-2020	4	189	685 (618/67)	27

La ventilation par groupe politique des 27 nominations (23 titulaires et 4 suppléants) intervenues en 2019-2020 se présente comme suit : Les Républicains 10 (titulaires), Union centriste 6 (5 titulaires et 1 suppléant), Socialiste et républicain 4 (3 titulaires et 1 suppléant), Les Indépendants 3 (2 titulaires et 1 suppléant), RDSE 2 (titulaires), La République En Marche 1 (titulaire), CRCE 1 (suppléant).

Dans ces conditions, la répartition des sénateurs membres d'organismes extraparlimentaires au regard de leur groupe politique a évolué comme suit en 2019-2020¹ :

Groupes	01.10.2018	01.10.2019	30.09.2020 ²
CRC puis CRCE	23	30	19
RDSE	21	30	25
Socialiste et républicain	115	151	114
UDI-UC puis UC	78	107	89
UMP puis Les Républicains	216	305	274
Écologiste	-	-	-
LaREM	30	39	31
Les Indépendants	19	25	23
NI	4	7	4
Non pourvus	131 ³	9	109
Total	637	703	688

Il est à noter que, faute d'une bonne diffusion de l'information par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) auprès des organismes concernés, il est arrivé qu'une nomination parue au *Journal officiel* reste sans suite. Afin d'y remédier, au mois de novembre 2019, le Secrétaire général du Sénat a écrit à quatre responsables d'organisme pour porter directement à leur connaissance les choix du Président du Sénat. Le SGG ayant donné ensuite les assurances qu'il procéderait à cette information, cette expérience n'a pas été renouvelée.

¹ Ce tableau retrace l'ensemble des nominations, y compris dans les OEP locaux (notamment les trois commissions départementales – dotation à l'équipement des territoires ruraux, coopération intercommunale et valeurs locatives des locaux professionnels) pour lesquels le vivier des candidats est par nature très contraint.

² Avant les vacances liées à la fin des mandats des sénateurs non réélus ou ne s'étant pas représentés lors des élections du 27 septembre 2020.

³ Le nombre des postes non pourvus correspond pour l'essentiel à des OEP réglementaires « en voie d'extinction ».

II. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

1. De nouveaux OEP

Quatre nouveaux OEP ont été formellement créés au cours de l'année 2019-2020 (contre huit en 2018-2019), énumérés dans le tableau ci-dessous :

Organismes extraparlimentaires créés en 2019-2020

Numéro	Organisme
392	Conseil d'administration de l'agence nationale du sport
393	Conseil d'administration de l'office français de la biodiversité
394	Conseil d'administration de l'agence nationale de la cohésion des territoires
395	Comité de contrôle et de liaison Covid-19 chargé d'associer la société civile

Toutes les désignations au sein de ces organismes relèvent du Président du Sénat, conformément au principe général fixé par la loi du 3 août 2018.

Le conseil d'administration de l'office français de la biodiversité a été institué par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019¹. Cette instance s'est substituée au conseil d'administration de l'agence française de la biodiversité (OEP n° 355).

C'est d'une initiative sénatoriale, c'est-à-dire d'une proposition de loi déposée par le groupe RDSE et devenue la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019², qu'est né le conseil d'administration de l'agence nationale de la cohésion des territoires.

La création d'OEP reflète également l'actualité, comme en témoigne la mise en place, par l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire, du comité de contrôle et de liaison Covid-19 chargé d'associer la société civile.

¹ Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

² Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

Tout organisme comprenant des parlementaires n'est cependant pas de ce seul fait un OEP. Le SGG, le qualifiant de « comité ad hoc » et considérant sa mission comme conjoncturelle, a ainsi choisi de ne pas classer dans la liste officielle des OEP le comité de suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19, prévu à l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 et comprenant trois sénateurs.

2. Des OEP supprimés

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **cinq OEP ont été supprimés.**

Ainsi qu'il a été dit, le conseil d'administration de l'agence française de la biodiversité (OEP n° 355) a été remplacé par le conseil d'administration de l'office français de la biodiversité (OEP n° 393). Dans la même logique, la loi précitée du 22 juillet 2019 portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires a organisé, dans son article 14, la dissolution de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux et de son conseil d'administration (OEP n° 155).

Comme à l'accoutumée, la préparation du renouvellement lié aux élections sénatoriales a permis de constater l'obsolescence d'OEP dont la suppression n'avait pas été notifiée jusqu'alors par le Secrétariat général du Gouvernement : l'observatoire national du service public de l'électricité et du gaz (OEP n° 193)¹ et le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (OEP n° 325)².

Enfin, aux termes de l'article 1650 B du code général des impôts tel que modifié par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, ce sont désormais l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département qui siègent de droit dans les commissions des valeurs locatives des locaux professionnels. Ces instances n'appellent donc plus de désignations.

¹ OEP supprimé par la loi du 3 août 2018 mais que le SGG avait conservé dans ses listes du fait d'un « oubli de consolidation ».

² OEP supprimé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

III. LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs commissions permanentes, pour les OEP relevant de leur secteur de compétence, ont partiellement mis en œuvre le vade-mecum adopté par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 15 octobre 2019, dans une démarche rétrospective, ainsi que l'obligation fixée par l'article 9 bis, alinéa 1, du Règlement du Sénat qui prévoit que « *les sénateurs désignés pour siéger dans les organismes extérieurs au Parlement présentent, avant chaque renouvellement du Sénat, à la commission compétente, une communication sur leur activité au sein de ces organismes* » :

- bilan effectué par la commission des affaires économiques le 12 juin 2019 ;
- bilan effectué par la commission de la culture les 4 décembre 2019 et 26 février 2020 ;
- bilan effectué par la commission des finances le 4 mars 2020.

Dans l'ensemble, l'obligation réglementaire pesant sur les sénateurs membres d'OEP a été effectuée soit sous la forme d'une présentation individuelle, soit sous celle d'une synthèse présentée à la commission par son président reprenant les observations émises par les sénateurs y siégeant qui l'ont, le cas échéant, complétée au cours du débat qui a suivi la présentation. Y sont traités les différents points répertoriés par le vade-mecum :

- évaluer la pertinence du maintien de la désignation de sénateurs au sein des OEP de leur secteur ;
- organiser le recensement des organismes dont l'activité est faible ou nulle sur la base des éléments fournis par les sénateurs membres des OEP ;
- à l'issue de ce travail d'évaluation, proposer la suppression de la présence des parlementaires, voire des organismes qui apparaîtraient inutiles ou inopportuns.

À l'initiative de Mme Christine LAVARDE, lors de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, le Sénat a adopté le 3 mars 2020, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement supprimant le fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports. Mme LAVARDE, membre de son conseil d'administration, a relevé en effet qu'il ne s'était pas réuni depuis sa désignation en décembre 2017.

Par ailleurs, alors que le vade-mecum recommande d'alerter le Président du Sénat de tout projet ou proposition de loi transmis par l'Assemblée nationale, de tout projet d'amendement et proposition de loi déposés au Sénat qui prévoiraient la création d'un nouvel OEP, les commissions s'y conforment désormais habituellement.

Cependant, la suppression d'un OEP, qui doit recueillir l'accord des deux assemblées, demeure encore malaisée lorsque son inutilité ou son obsolescence n'est pas parfaitement avérée. L'exercice mis en œuvre en 2018, ambitieux dans son objectif initial, l'a prouvé, le nombre d'OEP supprimés par la loi du 3 août s'étant finalement établi à 29.

De même, la recommandation inscrite dans le vade-mecum sur les OEP de procéder avant de créer un OEP à une évaluation circonstanciée de son utilité pour le Sénat, trouve ici sa limite : si cet exercice a été mis en pratique à diverses reprises au cours de la dernière session, ce ne fut pas toujours avec succès, l'Assemblée nationale rétablissant parfois ce que le Sénat avait supprimé. Ce fut le cas du comité de pilotage chargé de superviser une expérimentation temporaire figurant à l'article 15 de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, réintroduit par la commission mixte paritaire à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée qui y était fortement attaché.

Les années à venir permettront certainement d'établir un bilan des efforts menés par les sénateurs, un certain nombre de textes prévoyant des suppressions d'OEP n'étant pas encore promulgués.

CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

La première année d'utilisation du scrutin électronique

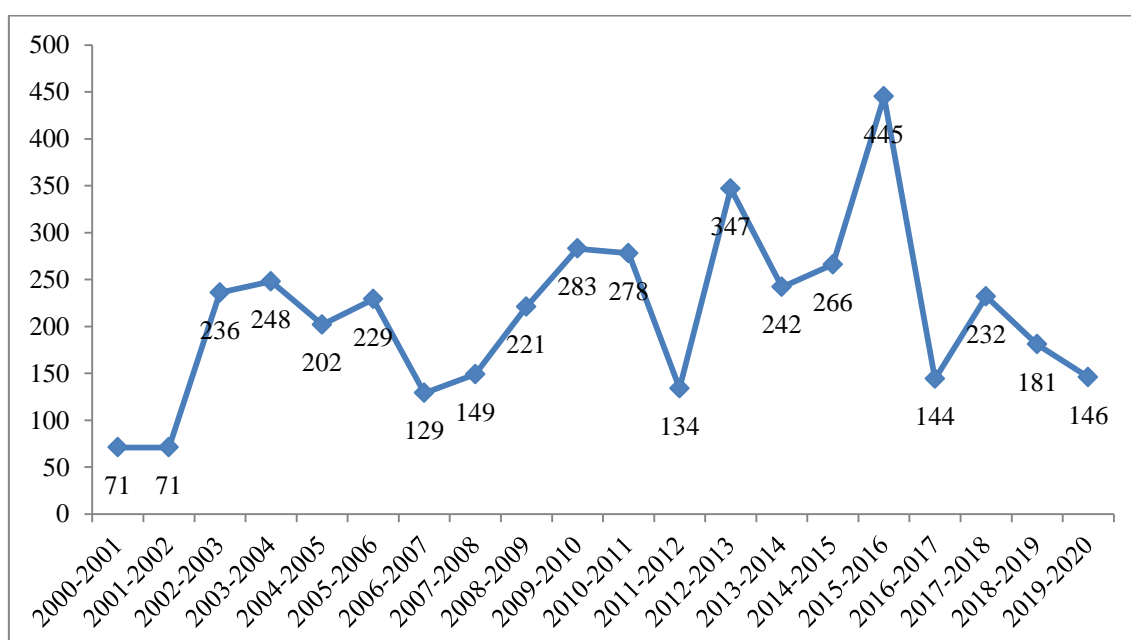
L'année parlementaire 2019-2020 est la première année de pleine utilisation du scrutin électronique. Lors d'un scrutin public, les sénateurs peuvent désormais voter à l'aide des terminaux placés sur leur pupitre. L'ancien mode de votation demeure utilisé pour les votes à la tribune, tels que le vote sur le projet de loi de finances de l'année ou sur l'approbation d'une déclaration de politique générale. Il s'agit également de la solution de secours en cas de dysfonctionnement du scrutin électronique.

I. LES SCRUTINS PUBLICS

A. L'ÉVOLUTION ANNUELLE : UNE BAISSSE DE 19 % DU NOMBRE DE SCRUTINS

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, le Sénat a procédé à **146 scrutins publics**, soit un nombre en diminution de 19 % par rapport à l'année parlementaire 2018-2019 et inférieur à la moyenne observée pour les quinze années précédentes (228 scrutins). Le nombre de scrutins reste toutefois comparable au niveau observé pour l'année parlementaire 2016-2017, dernière année de renouvellement sénatorial.

Nombre de scrutins publics par sessions



B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS

Les scrutins publics se répartissent entre, d'une part, les scrutins de droit, par exemple sur le projet de loi de finances et les projets de loi organiques, et, d'autre part, les scrutins demandés par les commissions, les groupes politiques et le Gouvernement.

Cette année particulière se caractérise par **une forte augmentation de la proportion des scrutins de droit**, qui représentent désormais 21 % du total des scrutins. Cela s'explique par la nature des textes examinés en séance publique (projets de loi organique, projets de loi de finances rectificative) en réponse à la crise sanitaire.

Caractéristiques des scrutins publics sur la période du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2020

	Triennat 2014-2017		Année 2017-2018		Année 2018-2019		Année 2019-2020		Triennat 2017-2020	
	(moyenne)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)	(moyenne)	(en %)
Scrutins publics	285	-	232	-	181	-	146		186	-
dont :										
- scrutins de droit	22	8 %	19	8 %	24	13 %	31	21 %	25	13 %
- scrutins demandés	263	92 %	213	92 %	157	87 %	115	79 %	162	87 %

Répartition des scrutins demandés par auteurs de la demande [1] :	Triennat 2014-2017		Année 2017-2018		Année 2018-2019		Année 2019-2020		Triennat 2017-2020	
	(moyenne)	(en %)	(moyenne)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)	(moyenne)	(en %)
Commissions (1)	100	38 %	47	22 %	51	33 %	31	28 %	43	27 %
Groupes politiques (1)	166	62 %	162	78 %	104	67 %	81	72 %	116	73 %
Gouvernement	< 1	ε	0		0		0		< 1	ε
<i>Conférence des Présidents (scrutins solennels (2) et à la tribune)</i>			7		9		4		7	

(1) Proportion en % entre commissions et groupes politiques.

(2) Type de scrutin mis en œuvre pour la première fois le 27 janvier 2015.

[1] Le total des demandes de scrutins pour l'année 2019-2020 (89 scrutins) est supérieur au nombre de scrutins (81 scrutins à la demande d'un groupe politique) car plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

a) L'origine des demandes de scrutins publics

Le tableau précédent témoigne **d'une baisse significative de la part des demandes de scrutin émanant des commissions**. En effet, alors qu'elle était de 38 % au cours du triennat 2014-2017, elle **diminue au cours du triennat 2017-2020 pour atteindre une moyenne de 27 %**. Ainsi, avec **31 demandes** de scrutin formulées lors de l'année parlementaire 2019-2020, les commissions sont à l'origine de près d'un quart des scrutins.

S'agissant des scrutins publics décidés par la Conférence des Présidents, ce type de scrutin a connu une variation importante du fait de la mise en place du scrutin électronique. Ainsi, **3 scrutins solennels¹** ont eu lieu dans l'hémicycle au moyen des terminaux de vote électronique et non en salle des Conférences. Enfin, **un scrutin public solennel a eu lieu à la tribune**, sur le projet de loi de finances pour 2020.

Scrutins solennels de la session 2019-2020

PJL Engagement et proximité	mardi 22 octobre 2019
PLF 2020	mardi 10 décembre 2019
PJL Bioéthique	mardi 4 décembre 2020
PJL Parquet européen	mardi 3 mars 2020

Par ailleurs, la faiblesse du nombre de scrutins publics solennels par rapport à l'année parlementaire 2018-2019 (9 scrutins publics solennels) s'explique, d'une part, par le faible nombre de jours de séance entre les mois de mars et de mai 2020 et, d'autre part, par la difficile conciliation de ce mode de scrutin, qui permet l'attribution d'une seule délégation de vote par sénateur, avec le respect des mesures de distanciation sociale.

Enfin, **81 scrutins ont été demandés par au moins un groupe politique**, ce qui est inférieur à la moyenne constatée sur le triennat 2017-2020.

Le tableau suivant recense et analyse les demandes de scrutin par groupe politique, un même scrutin pouvant être demandé par plusieurs groupes à la fois.

¹ Il s'agit des scrutins solennels portant sur l'ensemble des projets de loi Engagement et proximité, Bioéthique et Parquet européen.

**Demandes de scrutins par groupe politique (en %)
sur la période du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2020**

	Triennat 2014-2017		Année 2017-2018		Année 2018-2019		Année 2019-2020		Triennat 2017-2020	
	(moyenne)	(en %)	(moyenne)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)	(nombre)	(en %)
Total des demandes de scrutin par groupes politiques (1)	168		177		110		89		125	
Groupe UMP puis Les Républicains	86	51 %	42	24 %	44	40 %	43	48 %	43	34 %
Groupe Socialiste puis Socialiste et républicain	13	8 %	20	11 %	23	21 %	15	17 %	19	15 %
Groupe UCR puis UDI-UC puis UC	8	5 %	10	6 %	9	8 %	8	9 %	9	7 %
Groupe LaREM	0	0 %	20	11 %	13	12 %	6	7 %	13	10 %
Groupe RDSE	3	2 %	11	6 %	6	5 %	1	1 %	6	5 %
Groupe CRC puis CRCE	52	31 %	72	41 %	14	13 %	16	18 %	34	27 %
Groupe les Indépendants	-	-	2	1 %	1	1 %	0	0 %	1	1 %
Groupe Écologiste	6	4 %	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) Le total des demandes de scrutins pour l'année 2019-2020 (89 scrutins) est supérieur au nombre de scrutins (81 scrutins à la demande d'un groupe politique) car plusieurs demandes peuvent porter sur un même scrutin.

Sur l'année écoulée, les deux groupes ayant demandé le plus de scrutins étaient Les Républicains, avec 48 % des demandes, et le groupe CRCE, avec 18 %, suivi de près par le groupe socialiste et républicain, avec 17 % des demandes. Ces proportions diffèrent légèrement de celles observées au cours de la session par rapport à l'année 2018-2019, mais restent éloignées des proportions observées au cours de la session 2017-2018, où le groupe CRCE concentrait plus de 41 % des demandes de scrutin contre 24 % pour le groupe Les Républicains.

b) Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins

En 2019-2020 :

- **80 scrutins** ont porté sur des **amendements** ;
- **17 scrutins** ont porté sur des **articles**¹ ;
- **37 scrutins** ont porté sur l'**ensemble d'un texte**² ;
- **8 scrutins**, dont 7 de droit, ont porté sur des **motions de procédure** (question préalable, exception d'irrecevabilité, renvoi en commission) ;
- **2 scrutins ont porté sur un autre sujet**, à savoir une déclaration, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

En outre, parmi ces 146 scrutins, **43 scrutins**, soit deux fois plus que l'année précédente, ont concerné des **textes financiers** : 16 ont porté sur le projet de loi de finances, 13 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, 12 sur les projets de loi de finances rectificative pour 2020 et 2 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2019.

c) Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins

Six textes concentrent **84 scrutins**, soit 58 % de la totalité des scrutins :

- le projet de loi relatif à la bioéthique (24 scrutins) ;
- le projet de loi de finances pour 2020 (17 scrutins) ;
- le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (13 scrutins) ;
- le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (13 scrutins) ;
- le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 (9 scrutins) ;
- la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille (8 scrutins).

Par ailleurs, la moitié (62 sur 146) des scrutins est concentrée sur les trois premiers mois (octobre, novembre et décembre) de l'année parlementaire 2019-2020, ce qui contraste nettement avec l'année parlementaire précédente.

¹ Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics portant sur les crédits d'une mission ou d'un compte dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

² Sont également comptabilisés dans cette catégorie les scrutins publics sur les troisième et quatrième parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale et sur la première partie du projet de loi de finances.

II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

La session 2019-2020 est la **troisième année de pleine utilisation de l'application ADele** de traitement automatisé et dématérialisé des délégations de vote.

Au total, les groupes politiques ont déposé 2 365 délégations de vote au cours de la session ordinaire et 323 pour les sessions extraordinaires de juillet et septembre, soit un total de **2 688 délégations** : il s'agit d'une diminution notable par rapport à l'année précédente pour laquelle 3 350 délégations de vote avaient été enregistrées.

Évolution du nombre des délégations de vote enregistrées

Destination des délégations de vote	Session 2017-2018	Session 2018-2019	Session 2019-2020	Variation annuelle
Commissions permanentes et affaires européennes	2 801	2 676	2 306	- 14 %
Autres structures (com. spéciale, d'enquête, MI)	89	178	160	- 10 %
Délégations	100	46	18	- 61 %
OPECST	3	5	3	- 40 %
Séance publique	272	445	201	- 55 %
TOTAL	3 265	3 350	2 688	- 20 %

Sur le total de 2 688 délégations de vote, 2 487 délégations, soit 93 %, ont porté sur le droit de vote en commission, délégation ou office. Elles restent donc les destinataires principales de la procédure et 201 en séance publique (7 %).

Les commissions permanentes restent les destinataires principales de la procédure avec 2 306 délégations de vote (dont 36 délégations pour la commission des affaires européennes), les autres commissions temporaires (commissions d'enquête, commissions spéciales, missions d'information) ont reçu 160 délégations de vote. 18 délégations de vote ont été adressées aux délégations ainsi que 3 à l'OPECST.

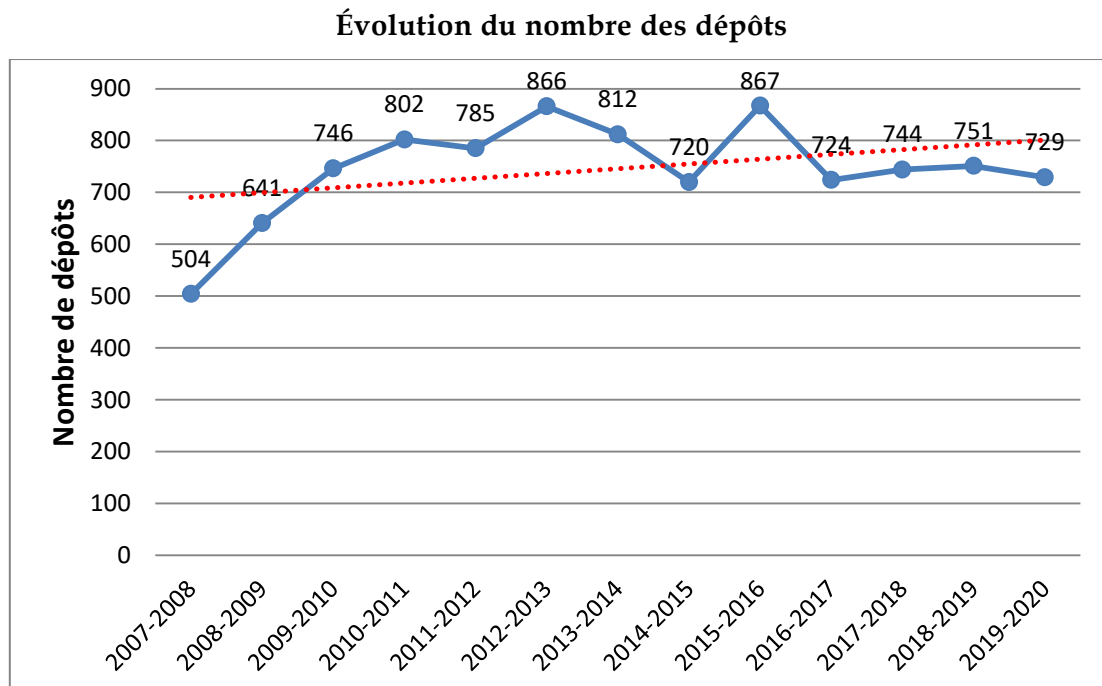
CHAPITRE VIII LE DÉPÔT ET LA PUBLICATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

I. LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT

A. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DES DÉPÔTS

1. Une légère baisse du nombre des dépôts

Le **nombre de dépôts** a connu une **légère baisse**, passant de 751 documents enregistrés en 2018-2019 à **729 documents** pour la session écoulée, soit une baisse de 2,9 %. Le nombre de dépôts de la session écoulée est très proche cependant de celui de la session 2016-2017, dernière session antérieure au précédent renouvellement sénatorial. Comme l'indique le graphique ci-après, le nombre de dépôts a tendance à se stabiliser depuis 2017 entre 725 et 750 dépôts (soit une baisse significative par rapport à la période 2010-2016 au cours de laquelle plus de 800 dépôts étaient régulièrement enregistrés).

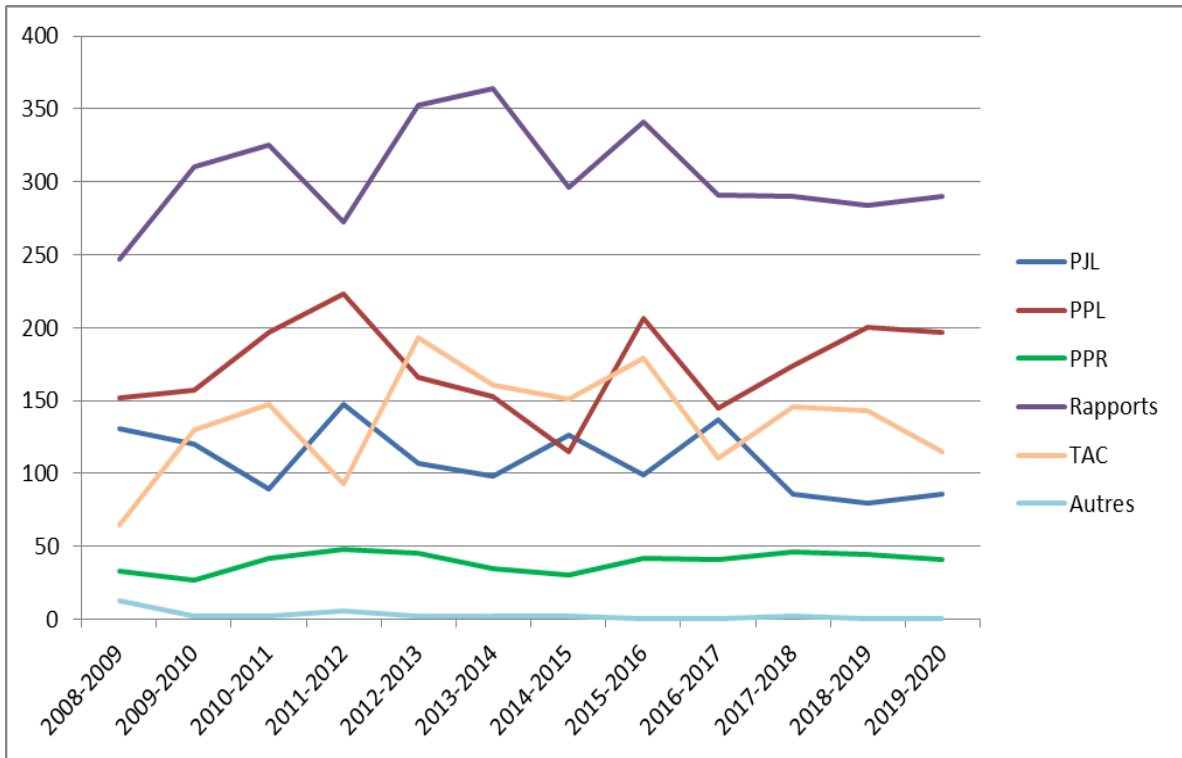


2. Les dépôts par type de documents

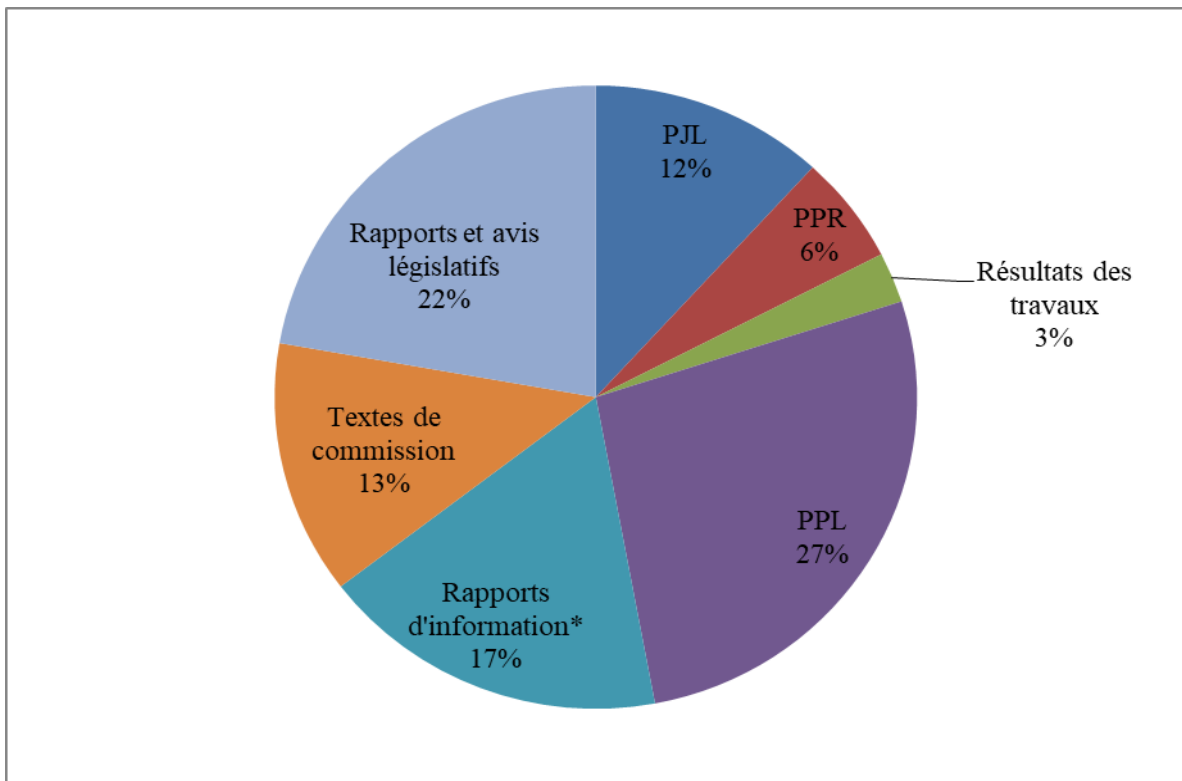
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Projets de loi	131	120	89	147	107	97	126	99	137	86	78	84
PJL	85	76	65	53	67	63	50	37	25	47	38	35
PJL ord	15	21	9	27	1	6	25	35	73	20	15	28
PJL conv	21	14	6	63	29	27	48	25	36	17	21	11
PJLO	10	9	7	4	9	1	2	1	3	2	4	10
PJLC	0	0	2	0	1	0	1	1	0	0	0	0
Lettres rectificatives	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2
Propositions de loi	152	157	197	223	166	153	115	206	145	174	200	197
PPL	149	151	184	206	152	142	105	171	130	160	183	188
PPLO	3	5	8	11	8	6	5	26	10	7	14	5
PPLC	0	1	5	6	6	5	5	9	5	6	3	4
PPL (article 11)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Propositions de résolution	33	27	42	48	45	35	30	42	41	46	44	41
PPR 34-1	1	7	11	9	7	8	11	11	11	6	17	13
PPRE 73 <i>quater</i>	1	8	13	17	23	12	8	15	14	13	13	10
PPRE 73 <i>quinquies</i>	19	7	14	7	9	2	4	6	5	9	3	7
PPRE 73 <i>octies</i>	0	0	0	8	4	5	0	3	6	4	0	1
PPR commission enquête	10	3	2	6	2	4	6	7	5	11	9	9
PPR Règlement Sénat	2	2	2	1	0	4	1	0	0	3	2	1
Rapports	247	310	325	272	353	364	296	341	291	290	284	290
Rapports législatifs	108	138	135	104	161	131	128	139	87	116	117	101
<i>dont LEC</i>	0	0	0	0	0	0	0	3	1	5	14	6
Rapports de CMP	19	22	25	23	27	34	28	34	22	35	26	21
Rapports sur PPR	11	16	17	26	19	11	11	12	11	10	5	12
Avis législatifs	26	27	19	19	37	39	41	26	21	28	12	16

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Rapports et avis budgétaires	6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7
<i>dont annexes budgétaires</i>	79	81	81	90	98	103	98	98	99	96	91	91
Rapports d'information	65	88	113	85	92	132	70	120	131	88	105	119
Rapports commission enquête	0	1	0	2	1	2	0	1	3	2	1	5
Rapports OPECST	12	12	10	7	9	8	11	2	9	4	11	8
Notes scientifiques OPECST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Textes de commission	65	130	147	93	193	161	151	179	110	146	143	115
Textes de commission (hors LEC)	65	129	120	80	150	105	113	124	79	95	86	74
Textes de commission (LEC)	0	0	0	0	0	0	0	4	2	5	14	6
Résultat des travaux	0	0	1	2	27	29	24	32	17	27	25	19
Textes de CMP	0	1	26	11	16	27	14	19	12	19	18	16
Autres	13	2	2	6	2	2	2	0	0	2	0	0
Allocutions	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0
Déclarations du Gouvernement	10	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Hommages solennels	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Motions	0	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Erreur matérielle	0	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0
TOTAL	641	746	802	789	866	813	720	867	724	744	751	729

Répartition par type de documents parlementaires depuis 2008



Répartition par type de documents parlementaires déposés en 2019-2020



* La note scientifique de l'OPECST est incluse dans le total des rapports d'information.

Plusieurs tendances se dégagent de la lecture de ce graphique :

- les **propositions de loi**, déposées par les sénateurs et celles transmises par l'Assemblée nationale, comptent pour une **part significative** de l'activité relative aux dépôts, part relativement stable par rapport à la session précédente (197 dépôts contre 200 lors de la session 2018-2019, soit une baisse de 1,5 %) et en **nette hausse** par rapport aux sessions antérieures (174 dépôts en 2017-2018 et 145 en 2016-2017). Par rapport à la session 2017-2018, on observe ainsi une hausse en valeur absolue (+ 13 %) et relative (+ 3 points) ;

- le nombre de **rapports d'information** connaît une **nette hausse** par rapport à la session précédente (119 dépôts contre 105 pour la session 2018-2019) aussi bien en valeur absolue (+ 13 %) qu'en valeur relative (+ 2,3 points). Cela confirme la tendance constatée lors de la session précédente. Par rapport à la session 2017-2018, le nombre de rapports d'information a ainsi augmenté de 35 % ;

- la part des **projets de loi** dans l'ensemble des documents déposés est en **légère hausse**, passant de 10,7 % à 12 % lors de cette session. Cette évolution se constate également en valeur absolue, de 80 à 86, soit une hausse de 6 dépôts et un retour au nombre recensé lors de la session 2017-2018.

3. La répartition entre projets et propositions de loi

Les dépôts de textes législatifs ayant fait l'objet d'une navette parlementaire se sont répartis ainsi :

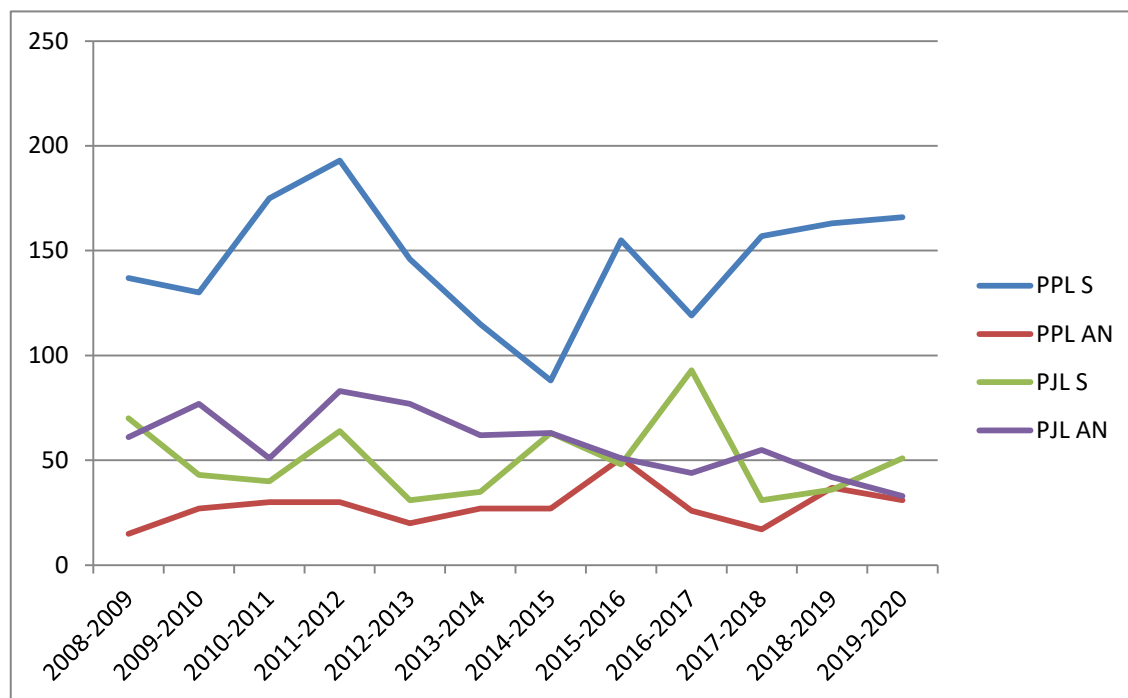
- 166 propositions de loi déposées au Sénat ;
- 31 propositions de loi transmises au Sénat ;
- 51 projets de loi déposés en premier lieu au Sénat, ainsi que deux lettres rectificatives ;
- 33 projets de loi transmis au Sénat.

Les principales tendances sont les suivantes :

- on observe une **stabilité** du nombre de **propositions de loi déposées** par les sénateurs, avec une hausse de seulement 3 dépôts par rapport à la session 2018-2019 (+ 2 %) ;

- le nombre de dépôts de **projets de loi** au Sénat a très nettement **augmenté**, de 36 à 51 (+ 41,7 % par rapport à la session 2018-2019). Le nombre de projets de loi transmis est quant à lui en baisse, de 42 à 33 textes (- 21,4 %). Ces évolutions confirment la tendance observée lors de la session précédente.

Évolution de la répartition des projets et des propositions de loi déposés au Sénat

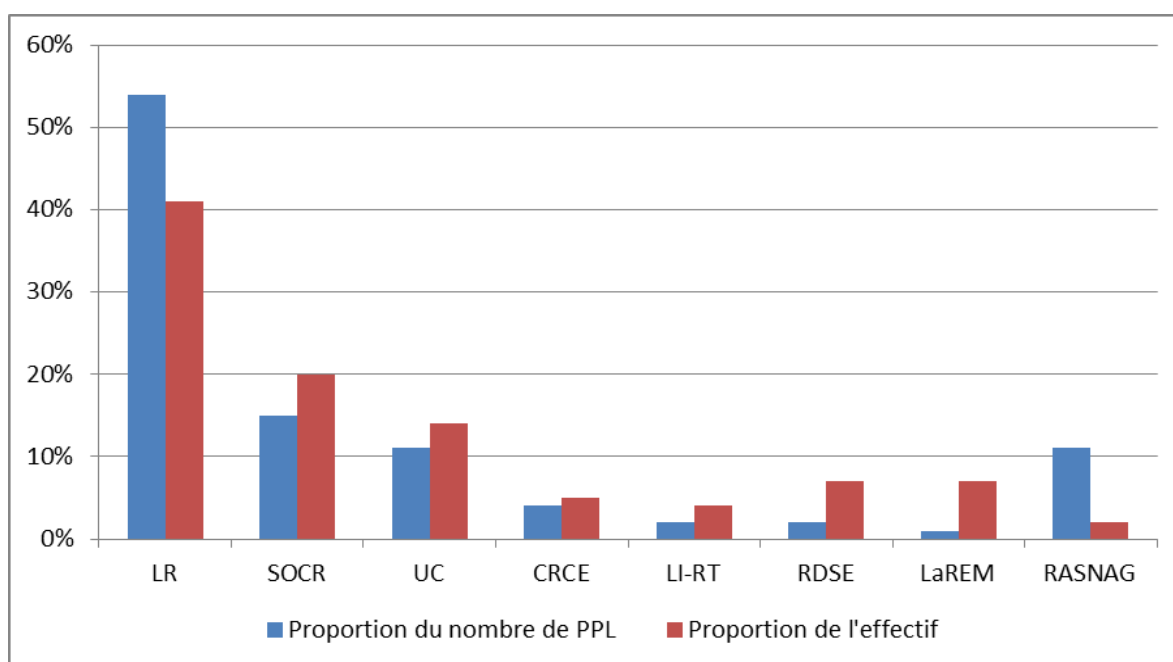


4. La répartition des propositions de loi par groupe politique

Le tableau ci-dessous indique la répartition des propositions de loi en fonction de l'appartenance du premier auteur du texte :

**Appartenance du premier signataire
des propositions de loi déposées en 2019-2020**

Groupe politique d'appartenance du premier signataire	Nombre de PPL	Proportion du nombre de PPL	Proportion de l'effectif du groupe
Les Républicains	89	54 %	41 %
Socialiste et républicain	25	15 %	20 %
Union centriste	18	11 %	14 %
CRCE	6	4 %	5 %
Les Indépendants	4	2 %	4 %
RDSE	4	2 %	7 %
LaREM	1	1 %	7 %
<i>Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe</i>	19	11 %	2 %



Le **groupe Les Républicains**, majoritaire au Sénat (41 % des membres), est **le plus important producteur** de propositions de loi avec 54 % des propositions de loi déposées par un de ses membres. Cette proportion est en nette hausse par rapport à la session 2018-2019 (39 %) et dépasse même la proportion observée lors de la session 2017-2018 (50 %). Cette augmentation est notamment due à la baisse du nombre de propositions de loi déposées par les groupes CRCE (4 % contre 9 % en 2018-2019), Les Indépendants (2 % contre 7 % en 2018-2019), RDSE (2 % contre 6 % en 2018-2019) et LaREM (1 % contre 4 % en 2018-2019). Le groupe socialiste et républicain est à l'origine de 15 % des textes de propositions de loi, part en croissance par rapport à la session précédente (12 %). La part de propositions de loi déposées par le groupe Union centriste est stable : il est à l'origine de 11 % des propositions de loi contre 12 % en 2018-2019. La part des propositions de loi déposées par des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (11 %) reste quant à elle bien supérieure à celle de son effectif (2 % des sénateurs).

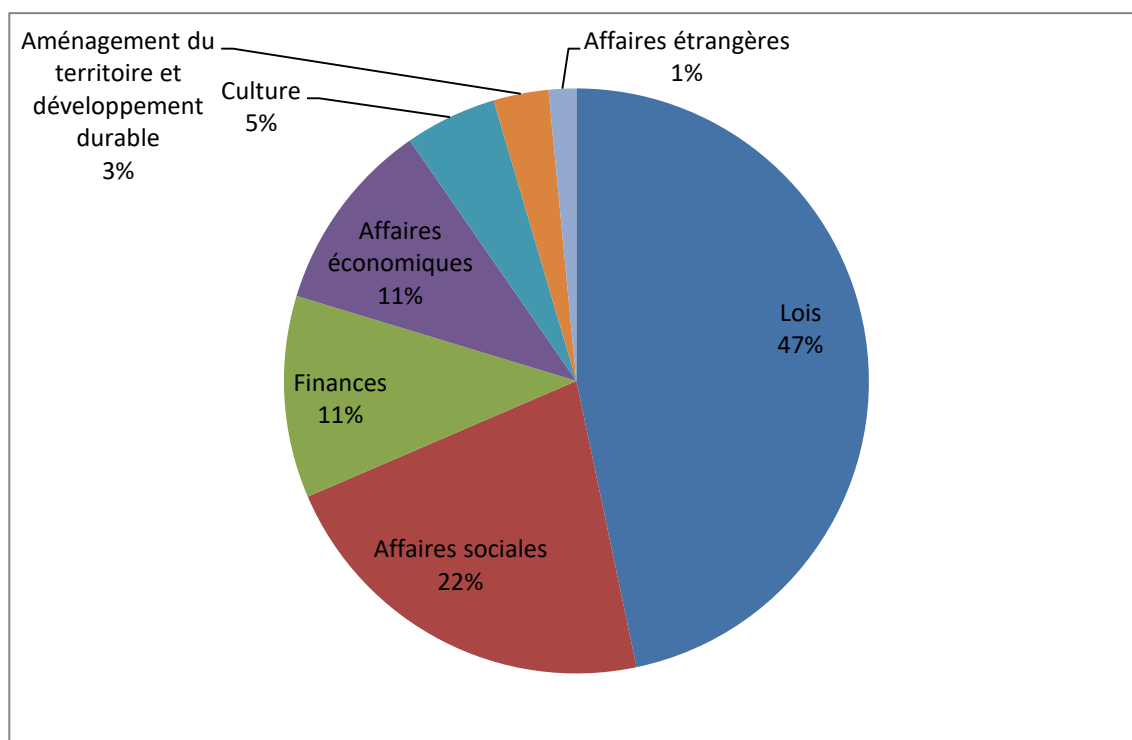
Le tableau ci-dessous indique quant à lui la répartition des propositions de loi (d'origine sénatoriale ou adoptée par l'Assemblée nationale) en fonction de la commission de renvoi :

Commission permanente saisie au fond	Nombre de propositions de loi	Proportion
Lois	92	47 %
Affaires sociales	43	22 %
Finances	22	11 %

Commission permanente saisie au fond	Nombre de propositions de loi	Proportion
Affaires économiques	21	11 %
Culture	10	5 %
Aménagement du territoire et développement durable	6	3 %
Affaires étrangères	3	2 %

La **commission des lois** demeure la commission permanente qui bénéficie du renvoi du plus grand nombre de propositions de loi déposées par les sénateurs : 92 propositions de loi ont été renvoyées à cette commission. On observe une légère hausse du nombre de renvois à cette commission : 47 % en 2019-2020 contre 46 % en 2018-2019. Une hausse des renvois à deux autres commissions est constatée : la commission des affaires sociales (22 % des renvois contre 16 % en 2018-2019) et la commission des finances (11 % des renvois contre 7 %). La proportion des renvois à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (3 % des renvois contre 10 %) ainsi qu'à la commission de la culture (5 % des renvois contre 7 %) est en revanche en nette baisse. Enfin, la part des renvois à la commission des affaires étrangères (2 %) est stable.

Commissions permanentes saisies au fond des propositions de loi déposées en 2019-2020



5. Les dépôts particuliers de la session 2019-2020

La session 2019-2020 a été marquée par de nombreux dépôts présentant des caractéristiques particulières.

a) Dépôts particuliers liés à la procédure parlementaire

- **Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur une seule proposition de loi sénatoriale** (contre 2 lors de la session 2018-2019) : il s'agit de la proposition de loi n° 16 (2019-2020) de M. Alain MILON et plusieurs de ses collègues, visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap, examinée par le Parlement au cours de la session 2019-2020, puis promulguée le 6 mars 2020¹.

- **Le Conseil d'État a été saisi par le Président du Sénat, sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution**, de la proposition de loi n° 48 (2019-2020) de Mme Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace (n° 48, 2019-2020), enregistrée à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2019. L'avis du Conseil d'État en date du 19 décembre 2019 a ensuite été publié dans le dossier législatif de la proposition de loi. Lors de la session 2018-2019, deux propositions de loi avaient été soumises pour avis au Conseil d'État.

- La proposition de loi n° 50 (2019-2020) présentée par M. Cédric PERRIN, tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales, déposée le 11 octobre 2019, **a été rectifiée par son auteur le 25 mai 2020, soit deux jours seulement avant l'examen du texte par la commission des lois**. Le texte a ensuite été adopté en séance publique le 2 juin 2020.

- **Une entorse à l'inscription chronologique au rôle des dépôts a été réalisée le 20 novembre 2019** : alors que les numéros 139 à 146 avaient été réservés dès le 19 novembre 2019 par la division des lois pour le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020 ainsi que pour les différents rapports et avis budgétaires, le groupe La République En Marche tenait à ce que la proposition de résolution européenne, présentée en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais soit déposée le 20 novembre 2019, journée internationale des droits de l'enfant. Le numéro 147 lui a alors été attribué alors que les numéros précédents avaient déjà été réservés en date du 21 novembre 2019 pour les rapports et avis budgétaires.

¹ Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap.

- Le 17 janvier 2020, la division des lois et de la légistique a **procédé à une modification de nature législative au dispositif de la proposition de résolution n° 182 (2018-2019)** tendant à la création d'une commission d'enquête **sans publier de texte rectificatif**. Le texte initial comportait en effet une référence à l'article 11 du Règlement du Sénat, dont les dispositions ont été transférées à l'article 8 *ter* par la résolution du 18 juin 2019 modifiant le Règlement du Sénat.

- Le 4 mars 2020, la division des lois a **reçu la navette d'un texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution**¹. La dernière navette de ce type remonte au 6 juillet 2016, lorsque le Premier ministre avait transmis le projet de loi, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution en nouvelle lecture, relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels².

- Le 14 mai 2020, la commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution européenne n° 437 (2019-2020) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité d'un projet d'acte législatif européen sur le climat, en application de l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat **en dehors du délai de huit semaines mentionné au 8 de ce même article**. La commission des affaires européennes se prévalait d'un texte émanant de la Commission européenne selon lequel elle interpréterait avec souplesse le délai de huit semaines, compte tenu du contexte exceptionnel lié à l'épidémie de covid-19³. Le texte n'a donc pas été déclaré irrecevable et est devenu par la suite résolution du Sénat⁴.

- Le 14 novembre 2019, Mme Jacky DEROMEDI a déposé une proposition de loi relative aux Français établis hors de France, enregistrée sous le numéro 124 (2019-2020). **Le texte a été retiré le 4 décembre 2019 par son auteur, en application de l'article 26 du Règlement. Le lendemain, le Président Bruno RETAILLEAU a déposé une proposition de loi avec Mme Jacky DEROMEDI en première cosignataire. L'intitulé, l'exposé des motifs et le dispositif étaient identiques à la proposition de loi n° 124 (2019-2020) retirée**, à l'exception de 3 articles supplémentaires. Cette proposition de loi a été enregistrée sous le numéro 179 (2019-2020) et publiée le 5 décembre 2019. Comme c'est le cas pour tous les textes retirés au Sénat, le texte de la proposition de loi n° 124 (2019-2020) reste néanmoins accessible

¹ *Projet de loi n° 368 (2019-2020) considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution après engagement de la procédure accélérée, instituant un système universel de retraite.*

² N° 771 (2015-2016).

³ *La commission européenne fit savoir que les avis motivés déposés en dehors de ce délai ne seraient pas pris en compte juridiquement pour la détermination de la proportion des parlements nationaux estimant le texte européen non conforme au principe de subsidiarité, mais qu'elle s'engageait à les transmettre aux commissaires européens et à y répondre.*

⁴ *Résolution n° 88 (2019-2020), 22 mai 2020.*

sur le site du Sénat, une mention dans le dossier législatif indiquant la date de retrait. Deux autres textes ont été retirés au cours de la session 2019-2020 : la PPL n° 60 (2019-2020) présentée par M. Serge BABARY, tendant à permettre, à nouveau, au conjoint collaborateur d'exercer la mission de maître d'apprentissage, déposée le 16 octobre 2019 et retirée par son auteur le 18 octobre 2019 et la PPRE n° 176 (2019-2020) présentée par M. André REICHARDT, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, visant à lutter contre la fraude sociale transfrontalière et améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales, déposée le 4 décembre 2019 et retirée le lendemain¹.

b) Dépôts particuliers liés au type de dépôt

- Fait inédit sous la V^{ème} République au Sénat, **le Gouvernement a déposé deux lettres rectificatives sur un même projet de loi**. Après avoir déposé, le 12 février 2020, un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, enregistré à la Présidence du Sénat sous le numéro 314 (2019-2020), il a déposé, le 18 mars 2020, une première lettre rectificative avec engagement de la procédure accélérée, accompagnée uniquement de son étude d'impact², tendant à compléter le projet de loi initial de deux articles³ et enregistrée sous le numéro 378 (2019-2020) : le projet de loi ainsi modifié a alors été numéroté 314 rect. (2019-2020). Il a ensuite déposé une deuxième lettre rectificative le 17 juin 2020 – 7 jours avant l'examen du texte par la commission des finances – accompagnée cette fois de l'avis du Conseil d'État et de l'étude d'impact, tendant à compléter le projet de loi de deux chapitres⁴ comprenant chacun un article⁵. La seconde lettre rectificative, sur laquelle le Gouvernement a une nouvelle fois engagé la procédure accélérée, a été enregistrée sous le numéro 534 (2019-2020) et le texte a été numéroté 314 rect. *bis* (2019-2020). Ce double dépôt n'est pas inédit à l'Assemblée nationale sur le bureau de laquelle le Gouvernement avait déposé deux lettres rectificatives sur le projet de loi de finances rectificative pour 1978⁶.

¹ Le texte fut ensuite redéposé à l'identique le 27 janvier 2020 sous le numéro 275 (2019-2020).

² Le Gouvernement ayant choisi de ne pas publier l'avis du Conseil d'État sur la première lettre rectificative, alors qu'il avait choisi de rendre public l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi initial.

³ Articles 22 et 23.

⁴ Chapitres VIII et IX.

⁵ Respectivement les articles 24 et 25.

⁶ Lettres rectificatives au projet de loi n° 709 enregistrées sous les numéros 735 et 749 (VI^e légis.) : cf. les travaux préparatoires de la loi n° 78-1240 du 29 décembre 1978 de Finances rectificative pour 1978 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522721>).

- Depuis mars 2020, les notes scientifiques de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) peuvent être enregistrées au rôle des dépôts par la division des lois et de la légistique du Sénat. Le premier dépôt de ce type a été enregistré le 25 juin 2020 sous le numéro 567 (2019-2020) au Sénat et sous le numéro 3134 à l'Assemblée nationale.

- Pour la première fois sous la V^{ème} République, la division des lois du Sénat a enregistré le dépôt d'un texte de commission sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête : cela a été le cas à deux reprises lors de la session 2019-2020¹. En effet, toutes les commissions d'enquête avaient été créées en application de l'article 6 bis du Règlement du Sénat depuis 2009, date de mise en œuvre du droit de tirage² : deux propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ont été adoptées en séance publique lors de cette session, le texte examiné en séance publique étant celui de la commission saisie au fond.

- Une motion de renvoi en commission ayant été adoptée en séance publique le 12 novembre 2019 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020, la division des lois a enregistré le dépôt d'un rapport sur un texte renvoyé en commission, ce qui constitue une première pour un PLFSS³.

¹ Rapport n° 30 (2019-2020) de M. Hervé MAUREY, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête afin d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, de recueillir des éléments d'information sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent l'application des règles applicables aux installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent ainsi que leurs conséquences et afin de tirer les enseignements sur la prévention des risques technologiques, et texte de la commission n° 31 (2019-2020). Rapport n° 546 (2019-2020) fait par M. Alain MILON au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion et texte de la commission n° 547 (2019-2020).

² La création de la commission d'enquête est alors actée par la Conférence des Présidents, sans dépôt d'un texte de commission par la commission saisie au fond de la proposition de résolution. Avant 2009, le droit de tirage n'existait pas mais les commissions ne déposaient pas de texte de commission.

³ Rapport n° 109 (2019-2020) fait par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général, au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, renvoyé en commission, pour 2020 (n° 98, 2019-2020).

c) Dépôts particuliers liés à l'auteur du document

- Le 25 mars 2020, le nom de M. Patrick CHAIZE a été adjoint à celui de Mme Élisabeth LAMURE comme co-auteur du rapport d'information n° 208 (2019-2020) déposé au nom de la délégation aux entreprises, **alors que celui-ci n'est pas membre de la délégation** afin de permettre la mention du rapport sur la notice électronique de M. CHAIZE, celui-ci ayant contribué à la rédaction du rapport en tant que président du groupe numérique.

- La commission des affaires économiques a déposé le 17 juin 2020 un rapport d'information en 9 tomes sur le plan de relance de la commission des affaires économiques. M. Martial BOURQUIN avait contribué à la rédaction du tome V, mais son mandat de sénateur avait pris fin le 15 juin 2020, deux jours avant le dépôt du rapport d'information. **Son nom fut alors mentionné sur la première page du rapport en italique avec une mention précisant que son mandat était clos, mais ne pouvait être formellement rapporteur de ce document.**

- Le 18 mars 2020, le Premier ministre Édouard PHILIPPE a déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il en avait déposé un second, le 2 mai 2020, avec M. Olivier VÉRAN, prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Le dépôt d'un projet de loi par le Gouvernement sur le bureau du Sénat se fait traditionnellement par un ou plusieurs membres du Gouvernement, au nom du Premier ministre. Comme tout membre du Gouvernement, le Premier ministre peut néanmoins être le rapporteur d'un projet de loi en conseil des ministres et décréter qu'il sera lui-même chargé de le présenter au Sénat, d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion. Dans ce cas, le projet de loi n'est plus présenté en son nom par un autre membre du Gouvernement, mais il en devient alors lui-même le déposant. Ce cas de figure au Sénat est survenu à deux reprises au début de l'année 2020 : néanmoins, ce cas de figure est très rare puisqu'on recense seulement 13 dépôts de projets de loi par le Premier ministre depuis 1981.

d) Dépôts particuliers liés au contenu du document

- La proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français de M. Michel VASPART et plusieurs de ses collègues, enregistrée sous le numéro 723 (2019-2020), **comporte un rapport annexé. Il s'agit de la première proposition de loi sénatoriale à comporter un rapport annexé depuis la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice n° 641 (2016-2017)** déposée le 18 juillet 2017 par M. Philippe BAS. En outre, le projet de loi de programmation, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, déposé sous le numéro 722 (2019-2020), comporte des images dans son

rapport annexé, ce cas de figure ne s'était pas produit depuis le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, déposé le 24 octobre 2017.

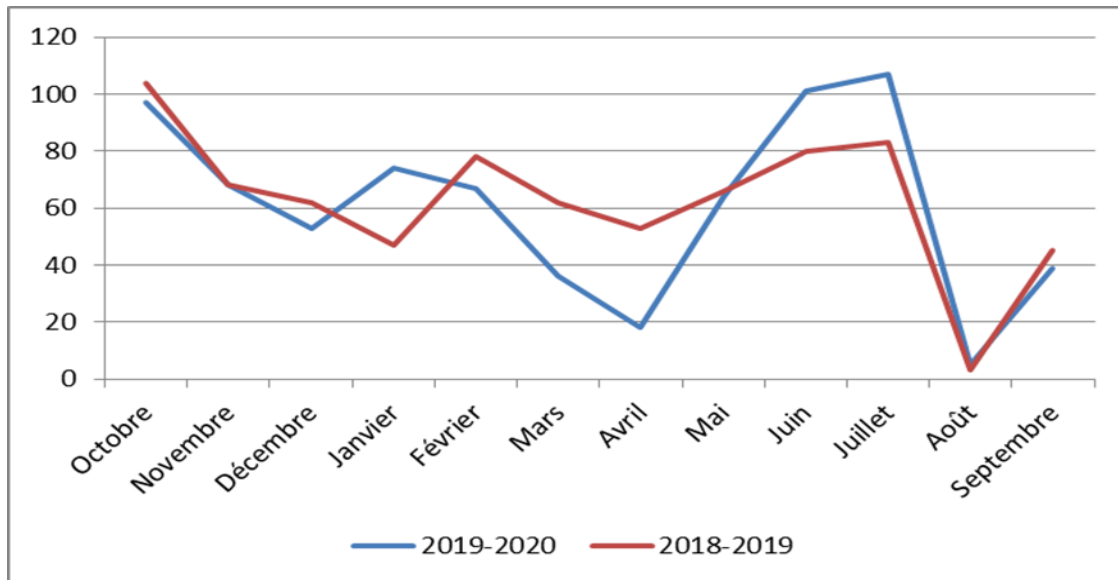
- M. Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI et plusieurs de leurs collègues ont déposé le 28 février 2020 une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la sincérité, l'exhaustivité et l'exactitude de l'étude d'impact relative aux projets de loi organique relatif au système universel de retraite et de loi instituant un système universel de retraite au regard des dispositions de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, enregistrée à la présidence du Sénat sous le numéro 361 (2019-2020). **Le contenu de cette PPR était quasiment identique** à celui de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la sincérité, l'exhaustivité et l'exactitude de l'étude d'impact relative aux projets de loi organique relatif au système universel de retraite (n° 2622) et de loi instituant un système universel de retraite (n° 2623) au regard des dispositions de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution déposée à l'Assemblée nationale le 10 février 2020 par Mme Valérie RABAULT, MM. Boris VALLAUD, Régis JUANICO, Hervé SAULIGNAC et les membres du groupe Socialistes et apparentés sous le numéro 2666 (15^e légis.).

- **Un nouveau rapport conjoint** de MM. Christian CAMBON et Konstantin KOSSATCHEV (Président du comité des affaires internationales du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie), **rédigé en français et en russe**, a été déposé le 3 juin 2020 sous le numéro 484 (2019-2020). Comme ce fut le cas avec le premier rapport conjoint déposé par les mêmes auteurs le 28 mars 2018 sous le numéro 387 (2017-2018), le rapport conjoint a été déposé comme un rapport d'information, le nom de M. KOSSATCHEV a été mentionné dans l'intitulé de dépôt publié au *Journal officiel*, et le rapport a ensuite été publié dans un même volume, la couverture faisant figurer les logos des deux assemblées.

- La commission des affaires étrangères a déposé le 15 juillet 2020 un rapport d'information sur le système de combat aérien du futur (SCAF), enregistré sous le numéro 642 (2019-2020). Le rapport comprend 4 tomes **avec des versions française, anglaise, allemande et espagnole**. En outre, des synthèses en **portugais, néerlandais, italien, polonais, tchèque, letton, lituanien et estonien** ont été rattachées et publiées avec le rapport d'information sur le site internet du Sénat.

6. Une fréquence mensuelle des dépôts fortement liée à la crise de la covid-19

Répartition mensuelle des dépôts



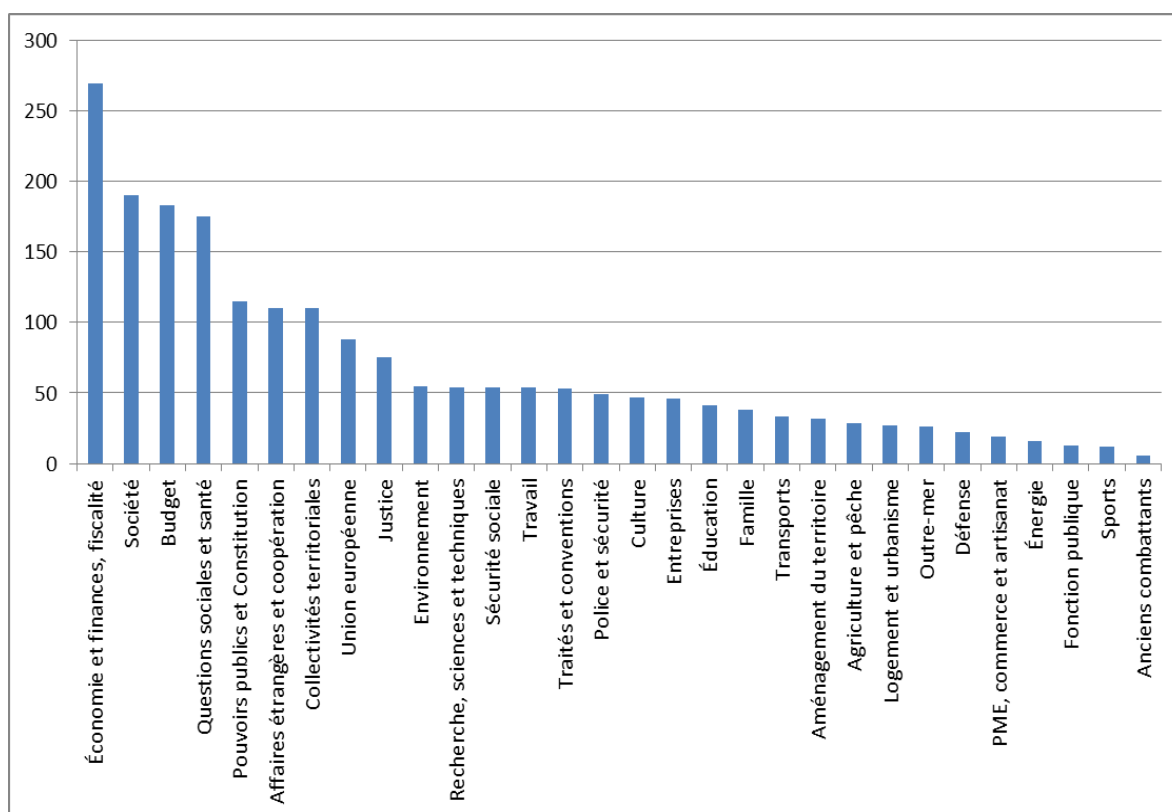
Lors de la session 2019-2020, la fréquence mensuelle des dépôts de documents parlementaires a été quasiment identique à celle de la session 2018-2019 lors des mois d'octobre, novembre, décembre, août et septembre. Le nombre de dépôts a été plus important en janvier 2020 qu'en janvier 2019 (respectivement 74 et 47), cette hausse ayant néanmoins été en partie compensée par un nombre plus important de dépôts en février 2019 qu'en février 2020 (respectivement 78 et 67).

La crise de la covid-19 a eu un impact très important sur la fréquence mensuelle des dépôts : seuls 36 dépôts ont ainsi été enregistrés en mars 2020 (contre 62 en mars 2019) et 18 en avril 2020 (contre 53 en avril 2019). Cette baisse drastique est notamment liée à l'arrêt des dépôts de rapport d'information : ainsi, un seul rapport d'information a été déposé lors de la période du confinement entre le 17 mars et le 11 mai 2020¹.

À la suite de la période du confinement, les commissions et délégations ont déposé de très nombreux rapports d'information, ce qui explique que le nombre de dépôts soit bien supérieur en juin 2020 qu'en juin 2019 (respectivement 101 dépôts contre 80) ainsi qu'en juillet 2020 par rapport à juillet 2019 (respectivement 107 et 83).

¹ Rapport d'information n° 400 (2019-2020) fait par Mme Nicole DURANTON au nom des délégués élus par le Sénat sur les travaux de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au cours de la première partie de la session ordinaire 2020 de cette assemblée.

B. L'ANALYSE DES DÉPÔTS PAR THÉMATIQUE



Les données présentées ci-dessus correspondent aux **30 thèmes** qu'il est possible de renseigner dans l'application *DosRap*. Cette dernière a pour objectif de faciliter l'accès « grand public » aux documents législatifs sur le site internet du Sénat. Un même dépôt peut donc porter sur plusieurs thèmes, ce qui explique que la somme des différentes thématiques soit supérieure à celle des dépôts.

On observe, comme chaque année, une nette prédominance des thématiques liées aux questions de société, à l'économie, aux finances, à la fiscalité et aux pouvoirs publics, une tendance renforcée cette année en raison de la crise de la covid-19.

II. DE LA PUBLICATION À L'IMPRESSION : LA POURSUITE DE LA DÉMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Étroitement liées aux dépôts, les publications¹ suivent l'activité parlementaire sénatoriale.

Elles concernent principalement les documents législatifs *stricto sensu* et les rapports d'information qui font l'objet d'un dépôt, auxquels s'ajoutent d'autres documents parlementaires, au sens large, qui ne sont pas enregistrés, tels que les comptes rendus des commissions.

Les documents publiés font pour la plupart l'objet d'impressions papier. Des plans d'actions annuels, initiés en 2017, sont mis en œuvre afin de poursuivre leur dématérialisation.

A. UN VOLUME GLOBAL DE PAGES PUBLIÉES EN DIMINUTION

La réduction appréciable constatée pour les publications diffère selon la nature des documents.

1. Une diminution de 10 % du nombre de pages publiées

Tous documents confondus, le nombre de pages publiées par le Sénat en 2019-2020 s'est établi à **64 852** pages. Ce mouvement correspond à **une diminution de près de 10 % par rapport à la session précédente.**

¹ L'ensemble des données présentées portent sur les documents publiés, incluant :

- les documents déposés (cf. *supra*) ;
- les documents hors dépôt faisant l'objet d'une impression papier par les fournisseurs titulaires du marché d'impressions.

Les dates retenues pour les inclure dans les éléments statistiques de la session parlementaire sont les dates de dépôt des documents ou la date d'envoi à l'impression pour les documents hors dépôt.

Le nombre de documents considéré correspond au nombre de « livrets » distincts, soit, par exemple, deux pour un rapport déposé en deux tomes correspondant à un seul numéro de dépôt. Le nombre de documents publiés est en conséquence supérieur au nombre de documents déposés.

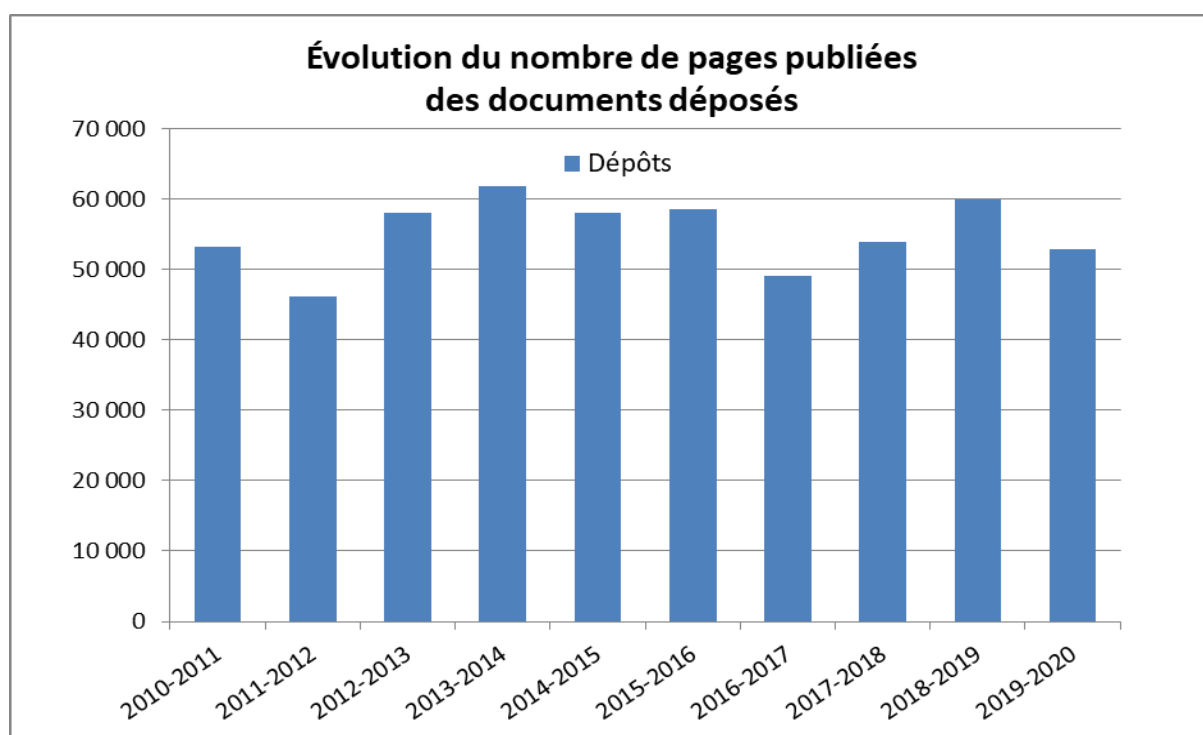
Les pages publiées correspondent au nombre de pages de chacun de ces documents.

Les pages imprimées par les fournisseurs titulaires du marché d'impression correspondent au nombre de pages de chaque document imprimé multiplié par le nombre d'exemplaires reproduits. Les retirages demandés, à leurs frais, par les sénateurs, ne sont pas comptabilisés.

Ce volume concerne pour 82 % des documents déposés (52 892 pages) et pour 18 % des documents dits « hors dépôts » (11 960 pages). La diminution du nombre de pages publiées résulte respectivement des documents déposés (- 7 000 pages, soit - 12 %) et des hors dépôt¹ (- 444 pages soit - 4 %).

Évolution du nombre total de pages publiées

Sessions	2018-2019	2019-2020
Dépôts	59 920	52 892
Hors dépôts	11 882	11 960
Total	71 802	64 852
Évolution sur un an (en %)	-	- 9,7 %



¹ Le nombre de pages publiées hors dépôt est retraité à compter de 2018-2019 pour n'inclure que les documents faisant l'objet d'une impression papier par les fournisseurs titulaires du marché d'impressions, objet d'un suivi statistique complet, afin que les périmètres soient comparables. Ainsi, les données présentées pour l'année 2018-2019 diffèrent de 9 394 pages par rapport à celles présentées dans le rapport de l'année dernière du fait du retrait des documents suivants : comptes rendus analytiques (5 229 pages), textes adoptés (3 387 pages), groupes d'amitiés et comptes rendus de l'Union européenne (respectivement 267 et 511 pages).

2. Une évolution contrastée du nombre de pages publiées selon la nature du document

En moyenne, chacun des 907 documents publiés en 2019-2020 comportait 71 pages, contre 77 pages pour les 932 documents de 2018-2019.

La diminution constatée de 10 % du nombre des pages publiées n'est pas uniforme comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Documents	2018-2019	2019-2020	évolution
Rapports et avis législatifs hors PLF	22 102	14 147	- 36 %
Rapports et avis budgétaires	9 945	9 574	- 4 %
Textes de commission	2 762	1 536	- 44 %
Rapports d'information	13 967	19 508	40 %
Projets de loi	7 822	4 797	- 39 %
Propositions de loi et de résolution	3 322	3 330	0 %
Sous-total des documents déposés	59 920	52 892	- 12 %
Comptes rendus des commissions	11 293	10 892	- 4 %
Autres documents (Règlement du Sénat, éloges funèbres, etc.)	589	546	- 7 %
Sous-total des documents hors dépôt	11 882	11 438	- 4 %
Total	71 802	64 330	- 10 %

Légende : forte diminution forte augmentation

Les évolutions remarquables concernent les projets de loi (- 3 025 pages), les textes de commission (- 1 226 pages) et, logiquement, les rapports et avis législatifs hors documents budgétaires (- 7 955 pages).

Le volume des projets de loi s'est réduit, fixé à 54 pages en moyenne contre 93 pages lors de la précédente session. Il varie selon la première assemblée saisie car au dépôt est jointe l'étude d'impact du projet. Ce mouvement, apparemment contradictoire puisque le nombre de projets de loi déposés a légèrement augmenté (*cf. supra*), peut s'expliquer par la nature de ces textes qui, pour une grande part d'entre eux, visent à ratifier des ordonnances. Ces projets sont par nature très brefs et dépourvus d'étude d'impact.

A contrario, le nombre de pages publiées des rapports d'information a progressé de 40 %, soit + 5 541 pages.

3. Des documents en moyenne moins volumineux

La quantité de documents publiés et leur volume moyen permettent d'affiner l'analyse quant à l'évolution du nombre de pages publiées par type de document.

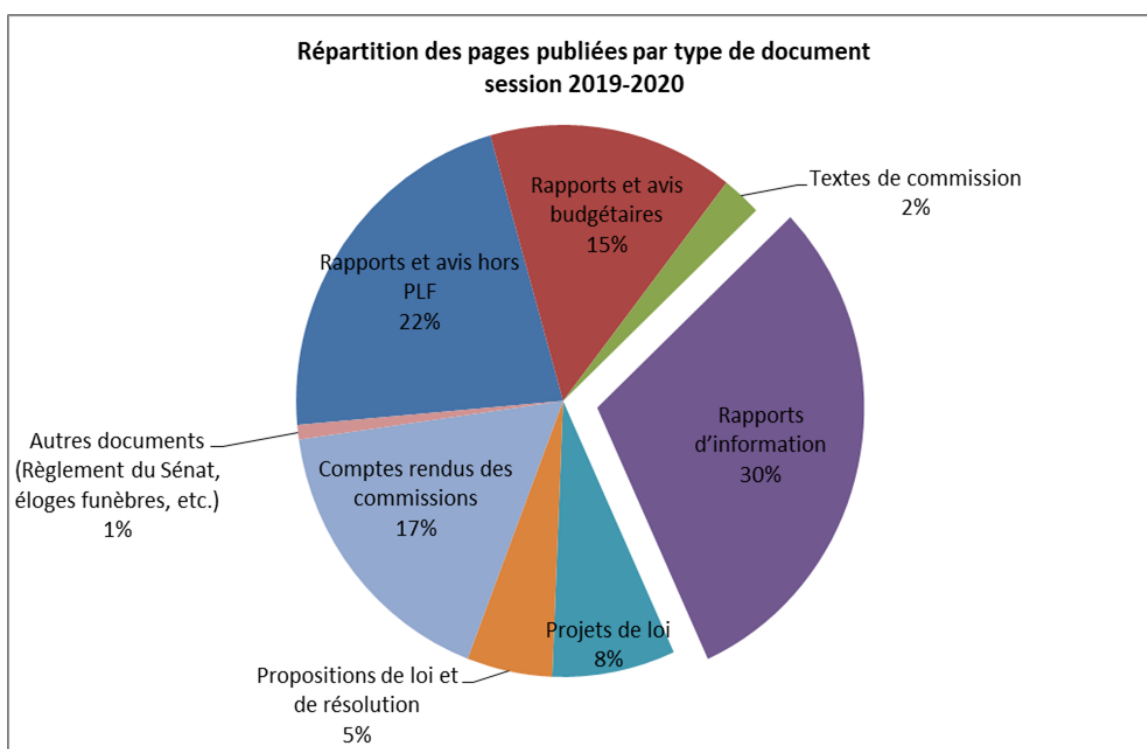
Documents	2018-2019			2019-2020		
	nombre de documents	nombre de pages publiées	moyenne du nombre de pages par document	nombre de documents	nombre de pages publiées	moyenne du nombre de pages par document
Rapports et avis hors PLF	181	22 102	122	163	14 147	87
Rapports et avis budgétaires	97	9 945	103	97	9 574	99
Textes de commission	144	2 762	19	116	1 536	13
Rapports d'information	124	13 967	113	156	19 508	125
Projets de loi	84	7 822	93	89	4 797	54
Propositions de loi et de résolution	251	3 322	13	244	3 330	14
Sous-total des documents déposés	881	59 920	68	865	52 892	61
Comptes rendus des commissions	40	11 293	282	38	10 892	287
Autres documents (Règlement du Sénat, éloges funèbres, etc.)	11	589	54	4	546	137
Sous-total des documents hors dépôt	51	11 882	233	42	11 438	272
Total des documents	932	71 802	77	907	64 330	71

Les rapports et avis hors documents budgétaires ainsi que les textes de commission ont été moins nombreux, et leur nombre moyen de pages inférieur par rapport à l'année passée.

Par ailleurs, depuis le 3 février 2020, les tableaux comparatifs figurant dans les rapports législatifs sont remplacés par les tableaux synoptiques, seulement accessibles sur le site du Sénat et imprimables. Cette évolution est importante puisque certains tableaux comparatifs pouvaient représenter plusieurs centaines de pages. Elle réduit d'autant le volume des rapports législatifs. Elle produira son plein effet en année pleine lors de la prochaine session.

Les statistiques relatives aux propositions de loi et aux documents budgétaires n'ont pas connu d'évolution remarquable. Celles relatives aux documents divers hors dépôt sont peu significatives au regard de leur objet (du Règlement du Sénat aux éloges funèbres).

En revanche, le nombre de rapports d'information a augmenté de 124 à 156, tout comme leur nombre moyen de pages, qui passe de 113 à 125. Ils ont été les documents déposés les plus volumineux en 2019-2020, devant les rapports et avis législatifs hors budget. Cette double évolution entraîne l'augmentation de 40 % du nombre des pages publiées s'y rapportant.



B. LA DÉMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Les effets de la dématérialisation des publications sont déjà nets mais non encore aboutis.

1. Une politique de dématérialisation soutenue depuis 2017

Les efforts de rationalisation des impressions parlementaires ont débuté dès le début des années 2010 mais ont fait l'objet d'un projet porté par le Président du Sénat à compter de 2017.

Par un communiqué du 5 octobre 2017 sur la protection de l'environnement et le développement durable au Sénat, M. le Président du Sénat annonçait la dématérialisation de tous les rapports dans le cadre d'une expérimentation sur les rapports législatifs et de contrôle selon le principe suivant : *« la consultation des rapports du Sénat sur le site du Sénat devient la règle, l'impression l'exception [...] l'ensemble des rapports élaborés par les commissions et délégations mis en ligne sur le site du Sénat seront imprimés uniquement à la demande des Sénateurs, des commissions et des délégations. Les Sénateurs recevront par mail l'information selon laquelle un rapport a été mis en ligne sur le site, ainsi que le lien vers ce document. Seule une synthèse du rapport (4 à 6 pages) sera imprimée et publiée ».*

La direction de la Séance a mis en œuvre cette expérimentation au moyen d'un plan d'action, approuvé par MM. Les Questeurs le 5 décembre 2017¹, décliné en trois objectifs :

- réduire la publication sous format papier de tous les documents ;
- imprimer à la demande des sénateurs, des commissions et des délégations ;
- favoriser la consultation numérique des rapports législatifs et d'information.

Ces trois axes ont fait l'objet de mesures concrètes, revues, complétées et renforcées chaque année depuis 2017.

Pour les lecteurs, l'accès aux documents législatifs et parlementaires s'effectue désormais principalement par la consultation du site internet du Sénat sur lequel sont mis en ligne les dossiers législatifs et l'ensemble des documents déposés. La mise en ligne des synthèses des rapports d'information et des rapports législatifs, sous la forme d'un « Essentiel », permet à l'internaute de rapidement s'informer sur le contenu de ces documents. La diffusion papier de ces documents reste cependant accessible, à titre payant, par la voie de la Librairie en ligne ouverte sur le site internet.

La diffusion des documents en version imprimée est aujourd'hui essentiellement réservée à l'usage interne du Sénat et à la Librairie en ligne, dont les ventes se sont élevées à 1 070 documents pendant la dernière année parlementaire.

¹ Cf. DQ n° 2017-1199.

2. Les principales mesures mises en œuvre durant la session 2019-2020

De nouvelles mesures de maîtrise des impressions ont été mises en œuvre à la fin de l'année 2019. La réduction correspondante du nombre d'exemplaires imprimés est basée sur :

- l'analyse des stocks de documents imprimés résiduels, notamment pour les documents budgétaires ;
- un rapprochement avec les services de l'Assemblée nationale pour optimiser la dotation que le Sénat imprime pour l'Assemblée nationale et inversement ;
- un alignement des quantités imprimées par regroupement des textes de même nature, quelle que soit l'origine du dépôt ;
- une adaptation des quantités imprimées selon l'inscription des textes à l'ordre du jour.

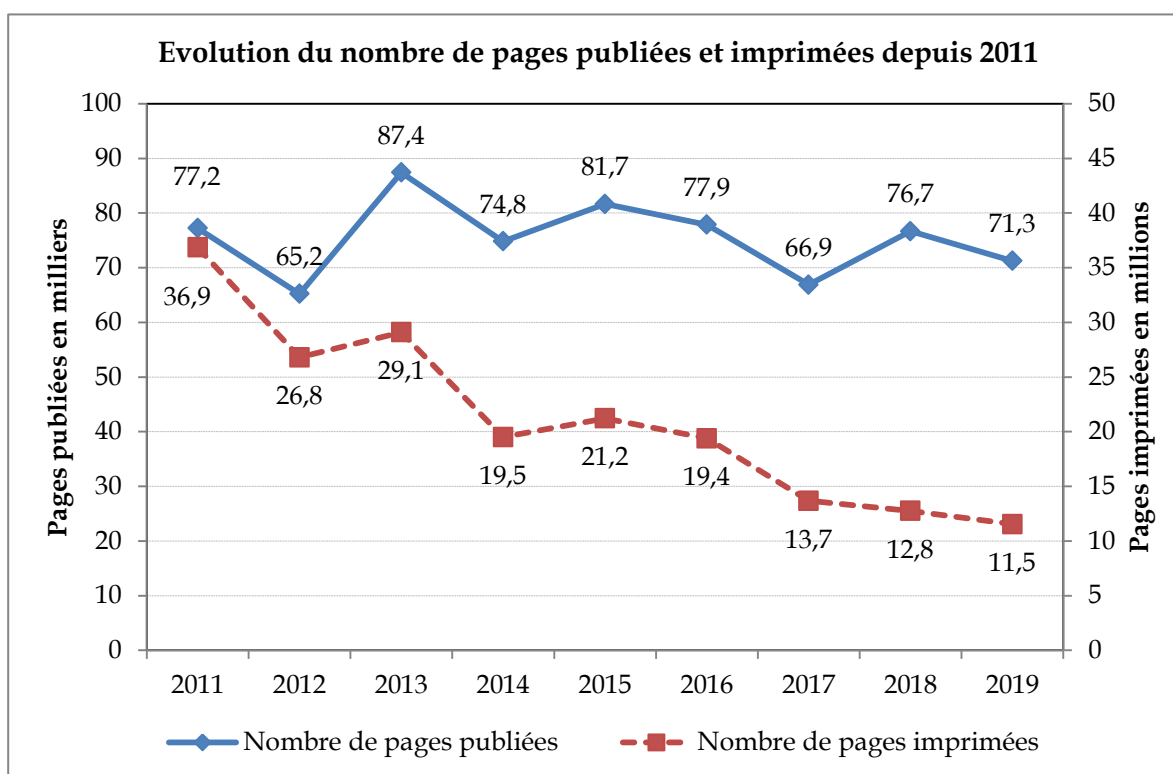
Pour l'année 2020, d'autres évolutions ont été mises en place concernant notamment :

- la diminution du nombre d'exemplaires des **comptes rendus des commissions (CRC)** dont la dématérialisation sera totale à compter de la session 2020-2021 ;
- **la suppression des tableaux comparatifs**, comme il a été indiqué précédemment, et leur remplacement par l'outil enrichi et accessible en ligne *La loi en construction*.

3. Des résultats concrets

Les résultats de cette politique de dématérialisation se traduisent mécaniquement par une diminution en valeur absolue du nombre de pages imprimées.

Ainsi, entre 2011 et 2019, celui-ci a été divisé par plus de trois, passant de 36,9 millions à 11,5 millions.

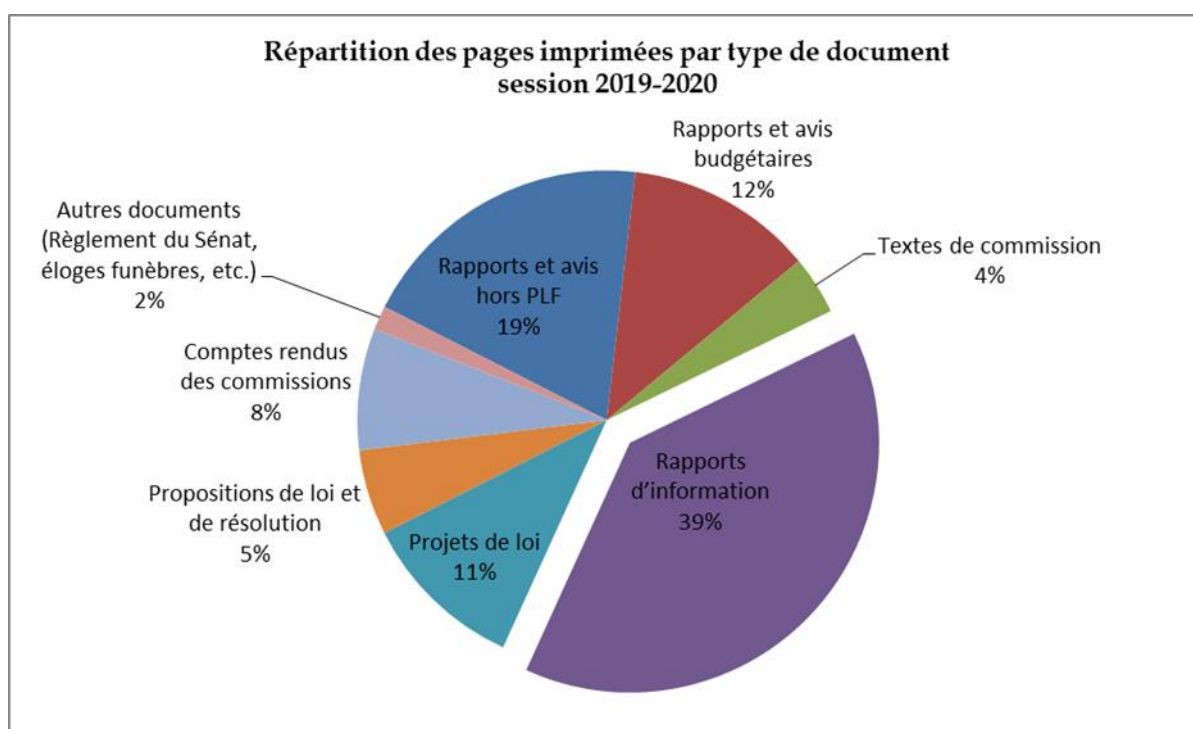


Sur les deux dernières sessions parlementaires, la tendance est renforcée et montre une économie d'impression de 2 522 894 pages.

Le ratio du nombre de pages imprimées par page publiée, indicateur pertinent pour illustrer les résultats obtenu indépendamment du niveau de l'activité parlementaire, est également en diminution. Ce ratio était en 2018-2019 de 167, il est tombé en 2019-2020 à 147 impressions pour chaque page publiée.

	2018-2019	2019-2020
Nombre de pages imprimées	11 979 930	9 457 036
<i>Variation</i>		- 21 %
Ratio nombre de pages imprimées par page publiée	167	147
<i>Variation</i>		- 12 %

Les rapports d'information représentent 39 % des pages imprimées, suivis par les rapports et avis législatifs hors PLF pour 19 % du total puis les rapports et avis budgétaires pour 12 %.



III. UNE AUGMENTATION NOTABLE DU NOMBRE DE RAPPORTS AU PARLEMENT

Les rapports au Parlement constituent une catégorie atypique de documents. Ils sont enregistrés comme le sont les textes et rapports parlementaires déposés sur le Bureau du Sénat, mais ce sont des documents établis et transmis par le Gouvernement à la demande du législateur, en application d'une disposition législative expresse qui fixe le contenu du rapport et le délai dans lequel ce dernier doit être transmis.

Leur nombre ne varie d'une année à l'autre que dans des proportions limitées. De nouveaux rapports sont demandés chaque année dans divers projets ou propositions de loi, soit qu'ils figurent dans le texte initial, soit qu'ils résultent de l'adoption d'un amendement malgré les réserves souvent exprimées par les commissions compétentes concernées. Certains textes récents ont aussi prévu la transmission aux assemblées parlementaires ou à leurs commissions compétentes de divers tableaux, avenants ou contrats.

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **127 rapports** au Parlement ont été déposés, soit une hausse de 31 % par rapport à la précédente session :

- **71 rapports uniques** (+ 11 par rapport à 2018-2019) ;
- **28 rapports périodiques** (- 3) ;

- **28 rapports**, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, relatifs à la **mise en application réglementaire des textes législatifs** (+ 22).

Il s'agit du **plus important volume enregistré depuis 10 ans**.

Rapports déposés
(2009-2020)

Type de rapports Session parlementaire	Rapports périodiques	Rapports uniques	Rapports d'application des lois (art. 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004)	Total des rapports déposés
2010-2011	39	29	22	90
2011-2012	46	26	44	116
2012-2013	38	26	13	67
2013-2014	33	37	17	87
2014-2015	19	79	17	115
2015-2016	27	80	14	121
2016-2017	26	81	14	121
2017-2018	35	56	9	100
2018-2019	31	60	6	97
2019-2020	28	71	28	127
Moyenne annuelle des 10 dernières années				104

CHAPITRE IX LES PÉTITIONS

Lors de sa réunion du 20 juin 2019, le Bureau du Sénat a décidé la mise en place à titre expérimental, au cours de la session 2019-2020, d'une plateforme en ligne de dépôt et de soutien de pétitions. La plateforme e-pétitions (www.petitions.senat.fr) a été ouverte au public le jeudi 23 janvier 2020.

Cette plateforme permet de déposer une pétition ou de soutenir une pétition déjà publiée, après une authentification via le dispositif FranceConnect. Ces pétitions permettent, si plusieurs conditions sont réunies, de saisir le Sénat d'une demande d'inscription à l'ordre du jour d'un texte législatif ou de création d'une mission de contrôle sénatoriale.

Les pétitions ayant recueilli au moins 100 000 signatures dans un délai de 6 mois sont transmises à la Conférence des Présidents.

I. UN INTÉRÊT INDÉNIABLE DE LA PART DES CITOYENS POUR LES PÉTITIONS EN LIGNE MAIS UN NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES BIEN EN-DEÇA DES SEUILS

Entre son lancement fin janvier 2020 et le 30 septembre 2020, date de fin de l'année parlementaire 2019-2020, la plateforme a suscité **un intérêt indéniable** : 144 pétitions ont été déposées par près d'une centaine d'auteurs différents (94 auteurs distincts) et 87¹ ont été publiées (soit 61 % de pétitions transmises recevables), couvrant une large variété de sujets. À titre de comparaison, au cours des onze sessions 2007-2008 à 2018-2019, 52 pétitions seulement avaient été déposées par la voie « classique », en application du chapitre XXIII du Règlement du Sénat et du chapitre XVIII de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

Toutefois, le nombre de signatures recueillies reste **bien en-deça des seuils prévus** pour qu'une suite soit donnée à ces pétitions. Au 1^{er} octobre 2020, seules 3 pétitions avaient ainsi dépassé 1 000 signatures.

Ce faible niveau de signatures pourrait à terme décourager le dépôt de pétitions et, en l'absence de suites concrètes données à des pétitions déposées, l'intérêt pour la plateforme pourrait s'étioler dans un contexte de concurrence institutionnelle accrue².

¹ Une pétition retirée par son auteur après sa publication n'est pas incluse dans les 87 pétitions publiées.

² L'Assemblée nationale a lancé le 1^{er} octobre 2020 sa plateforme de pétitions citoyennes ; le projet de loi organique n° 3184 (Assemblée nationale, XV^{ème} législature) du 7 juillet 2020 relatif au Conseil économique, social et environnemental vise notamment à institutionnaliser des outils de démocratie participative.

II. ANALYSE QUALITATIVE DES PÉTITIONS DÉPOSÉES SUR LA PLATEFORME

A. PREMIERS CONSTATS DE L'UTILISATION DE LA PLATEFORME

Les auteurs de pétitions ont largement privilégié la catégorie proposant une modification du droit existant. Parmi les pétitions publiées sur la plateforme, on compte :

- 77 pétitions dans la catégorie « Texte législatif », soit 87,5 % ;
- 11 pétitions dans la catégorie « Mission de contrôle », soit 12,5 %.

La plupart des pétitions sont très courtes et ne comportent que quelques lignes. Elles s'apparentent le plus souvent à des déclarations d'intention qui, dans le cas où elles atteindraient le seuil de 100 000 signatures et seraient déclarées recevables par la Conférence des Présidents, laisseraient une grande marge aux sénateurs pour les concrétiser en cas de reprise du dispositif.

Enfin, au cours de la session 2019-2020, les pétitions publiées ont toutes été portées par des citoyens en leur nom propre, à l'exception de deux pétitions présentées l'une par la présidente d'une association de protection de mineurs (pétition n° 281 proposant de faire de la protection des enfants une priorité nationale et internationale), l'autre au nom de l'association Paris Animaux Zoopolis (PAZ) (pétition n° 355 relative à l'interdiction de la détention des animaux dans les cirques).

L'absence de soutien ou promotion par de grandes associations ou groupe d'intérêt de niveau national peut expliquer le nombre limité de signatures recueillies.

B. DES PÉTITIONS SE DÉMARQUANT PAR LE NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES ET LA QUALITÉ DE LEUR RÉDACTION

Les deux pétitions suivantes, l'une de type « mission de contrôle » et l'autre de type « texte législatif », ont recueilli le plus grand nombre de signatures au cours de la session 2019-2020 :

- « **Dresser le bilan de l'euro et évaluer ses effets sur la société française** » : cette pétition de type « mission de contrôle » demande au Parlement de faire le bilan de l'euro et de son impact sur la société et l'économie française. Publiée le 30 janvier 2020 et relayée sur les réseaux sociaux notamment par le président de l'UPR (Union populaire républicaine), M. François ASSELINEAU, elle comptabilisait au moment de sa clôture, le 30 juillet 2020, 5 541 signatures ;

- « **Pour un arrêt de la discrimination à la consommation aux personnes en rémission d'un cancer** » : cette pétition de type « texte législatif » souhaite que soit reconnu un droit à l'oubli pour les personnes atteintes d'un cancer ainsi que l'interdiction des discriminations au crédit bancaire faites à ces dernières. Publiée le 30 mars 2020, elle comptabilisait, au moment de sa clôture, le 30 septembre 2020, 2 342 signatures.

La pétition « Interdiction de la détention d'animaux dans les cirques » publiée le 6 juillet 2020 est la troisième pétition à avoir dépassé les 1 000 signatures au cours de la session. Elle avait recueilli 9 000 signatures fin septembre 2020. Cette pétition arrivera à son terme le 6 janvier 2021.

C. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES

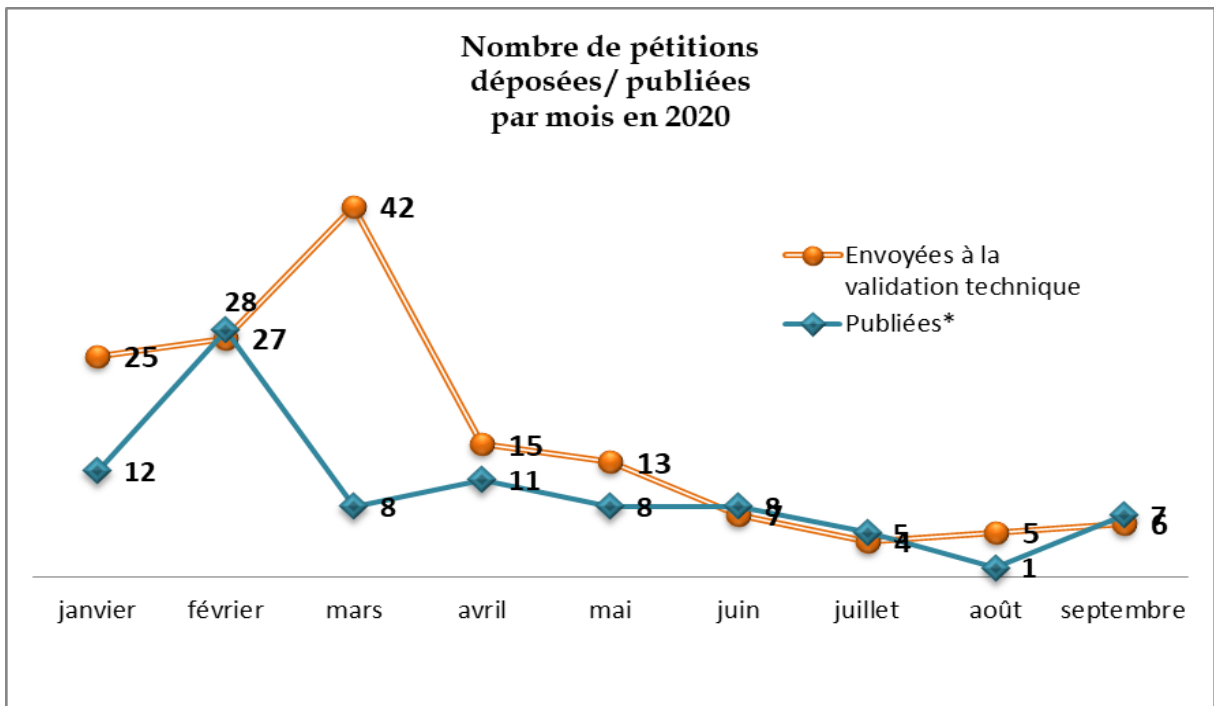
Les pétitions publiées sur la plateforme portent sur des thèmes très divers.

Thème principal	Nombre de pétitions publiées
Environnement et Agriculture	17
Questions sociales et santé	14
Justice, police et sécurité	14
Pouvoirs publics et Constitution	12
Économie et finances, fiscalité, budget	12
Société, droit des consommateurs	9
Entreprises, Travail	6
Éducation	2

D. UNE RÉPARTITION MENSUELLES DES PÉTITIONS DÉPOSÉES QUI SEMBLE SE STABILISER

Le lancement de la plateforme de pétitions du Sénat a suscité un intérêt immédiat avec le dépôt de 25 pétitions durant sa première semaine d'existence. À l'exception du mois de mars 2020¹, les dépôts semblent se stabiliser autour de 5 à 10 pétitions par mois.

¹ Un auteur a déposé 20 pétitions en mars 2020, toutes déclarées irrecevables.



III. ANALYSE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ DES PÉTITIONS

A. UN DOUBLE CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ

Afin d'éviter que ne soient publiées sur la plateforme des pétitions injurieuses ou manifestement contraires à la Constitution, le Sénat a mis en place un double contrôle de recevabilité dont les critères sont présentés sur la plateforme.

Le premier contrôle de recevabilité porte essentiellement sur la forme et est réalisé lorsqu'une pétition est envoyée pour validation au Sénat. Ce contrôle conditionne la publication de la pétition sur la plateforme. Il permet notamment de s'assurer que la pétition est rédigée en français, qu'elle ne comporte pas de propos diffamatoire, injurieux ou encore d'atteinte à la vie privée. La pétition « texte législatif » doit porter effectivement sur une modification législative et ne pas être manifestement contraire à la Constitution. La pétition « mission de contrôle » doit porter sur le contrôle de l'action du Gouvernement ou sur l'évaluation d'une politique publique ou d'une loi votée depuis plus d'un an.

Le second contrôle de recevabilité est effectué, uniquement pour les pétitions ayant atteint le seuil de 100 000 signatures. Il vérifie que la pétition ne porte pas sur un sujet ayant fait l'objet de travaux récemment ou à venir et qu'elle respecte, pour les pétitions proposant une modification législative, le domaine de la loi ainsi que les règles de recevabilité, notamment financière.

B. ANALYSE DES MOTIFS D'IRRECEVABILITÉ

Depuis le lancement de la plateforme, le contrôle de recevabilité est guidé par deux objectifs : rattacher une décision d'irrecevabilité à un point précis des conditions de recevabilité présentes sur la plateforme et conserver une conception la plus large possible de ce contrôle de recevabilité.

De ce fait, 56 pétitions ont été déclarées irrecevables sur les 144 envoyées à la validation technique, soit 39 % des pétitions déposées sur la plateforme. Chaque auteur reçoit un courrier électronique personnalisé détaillant le ou les motifs d'irrecevabilité de sa pétition.

Sur les 56 pétitions irrecevables, 20 sont issues du même auteur. Ces vingt pétitions ont été déclarées irrecevables au motif que leur niveau de rédaction était insuffisant et contrevenait à l'obligation de rédiger une pétition « *en français en des termes clairs et compréhensibles* ».

Ventilation par motif principal d'irrecevabilité des 36 autres pétitions irrecevables¹

<i>Texte législatif (TL) : Contraire à la Constitution</i>	9
<i>TL : Non législative</i>	6
<i>TL : Absence de proposition ou d'exposé des motifs</i>	5
<i>Rédaction insuffisante</i>	3
<i>Mission de contrôle (MC) : Absence de sujet de contrôle</i>	3
<i>Diffamatoire, injurieux, obscène, incitant à la haine...</i>	5
<i>Atteinte au droit de la propriété intellectuelle</i>	2
<i>Redondantes d'un même auteur</i>	1
<i>MC : ne porte pas sur l'action du Gouvernement, une politique publique ou une loi votée</i>	1
<i>Atteinte à la présomption d'innocence ou au secret de l'instruction</i>	1

¹ Il s'agit là du motif principal d'irrecevabilité, certaines pétitions cumulant plusieurs motifs d'irrecevabilité. Lorsque cela est le cas, les différents motifs sont présentés dans le courrier électronique d'irrecevabilité envoyé à l'auteur de la pétition.

IV. LA QUESTION DE LA PÉRENNISATION DU DISPOSITIF DE PÉTITIONS EN LIGNE

La plateforme e-pétitions du Sénat a été lancée à titre expérimental en janvier 2020. La pérennisation du dispositif, et sa sécurisation juridique¹, nécessitent une **adaptation du Règlement du Sénat et de l'Instruction générale du Bureau** afin d'y intégrer ces nouvelles modalités de dépôt de pétitions en ligne et de **mettre en cohérence, en le sécurisant, ce dispositif avec les pétitions dans leur acception historique.**

Cette mise en cohérence concerne principalement le mode de transmission et de signature, l'objet des pétitions ainsi que les suites pouvant leur être données et les conditions requises à cet effet.

Elle s'intègre dans les réflexions sur la modernisation des méthodes de travail décidée par le Bureau du Sénat lors de sa réunion du 22 octobre 2020.

¹ *Le droit de pétition est établi par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui précise « Les règlements de ces deux assemblées fixeront les conditions dans lesquelles des pétitions écrites pourront leur être présentées. »*

