



DIRECTION DE LA SÉANCE

LA SÉANCE PLÉNIÈRE ET L'ACTIVITÉ DU SÉNAT

(1^{er} octobre 2020 – 30 septembre 2021)



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 3 janvier 2022

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 2020-2021.

Ce rapport se décline en trois volets.

Le présent volume établit le bilan général de l'activité du Sénat en séance plénière en 2020-2021, année parlementaire marquée par une très forte reprise après l'année de ralentissement qu'a connu notre institution du fait de 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 **2020-2021, première année du triennat 2020-2023**, fait à bien des égards figure d'« **année des records** ». En effet, après un fort ralentissement de l'activité en séance plénière l'année dernière, principalement lié aux conséquences de la crise sanitaire et du premier confinement, les statistiques de la séance publique témoignent cette année d'une **très forte reprise d'activité** qui dépasse même souvent les niveaux d'avant le début de la crise.

➤ Le Sénat a siégé **142 jours**, soit 32 jours de plus que l'année précédente, mais également 17 jours de plus qu'en 2018-2019, et plus de **992 heures**, soit une forte augmentation, tant par rapport à l'année dernière (+ 42 %) que par rapport à 2018-2019 (+ 18,4 %).

La **session ordinaire**, mécaniquement beaucoup plus chargée que la précédente, a été **la plus chargée des sept dernières années**, tant en nombre de jours (118), qu'en nombre d'heures de séance (822 heures). Le Sénat a également beaucoup travaillé en **session extraordinaire** cette année. Il a siégé en juillet (première session extraordinaire) et en septembre (deuxième et troisième sessions extraordinaires), durant **24 jours** (soit + 118 % par rapport à la session extraordinaire de 2019-2020 et + 82 % par rapport aux sessions extraordinaires de 2018-2019) et **plus de 170 heures** (respectivement + 133 % et + 65 %), soit des chiffres **battant tous les records depuis 1995**.

Les **travaux nocturnes** en session ordinaire ont vu leur durée augmenter (+ 26,8 %) mais leur part est restée quasi-stable par rapport au temps global de séance publique (21 % contre 22 % l'année dernière).

➤ Au cours des **33,5** semaines de séance de la session ordinaire, le Sénat a consacré **18,5** semaines à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, dont **4** semaines aux textes financiers de l'automne, **7,5** semaines au contrôle et **6,5** semaines à l'initiative sénatoriale. S'y sont ajoutées les **6,5** semaines des sessions extraordinaires de juillet et de septembre et la première semaine d'octobre, avec le jeudi 1^{er} octobre consacré à l'élection du Président du Sénat.

Ce partage a permis au Sénat de consacrer environ **28 %** 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 **19,8 %** par les groupes politiques. Les groupes d'opposition et minoritaires ont notamment pleinement utilisé les **68 h 38** dévolues à leurs « espaces réservés ».

➤ Sur les quelques **992 heures** de séance publique de l'année, le Sénat a consacré **574 heures**, soit **57,9 %**, à ses **travaux législatifs**, dont plus de **177 heures** consacrées **aux lois de finances (17,9 %)** et plus de **42 heures** au **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021**.

➤ **877** documents législatifs, dont **185** propositions de loi déposées par les sénateurs (+ 11,5 %), ont été enregistrés par la direction de la Séance. La proportion de projets de loi déposés en premier lieu au Sénat a, en revanche, nettement diminué, passant de 47 % en 2019-2020 à 37,2 % en 2020-2021, malgré le dépôt de textes importants comme le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de l'action publique locale, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances ou encore le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

Le Sénat a examiné **108** textes (hors conventions internationales), soit **40** projets de loi et **68** propositions de loi, dont **43** d'origine sénatoriale, contre 78 textes en 2019-2020, soit 27 projets de loi et 51 propositions de loi, dont 35 d'origine sénatoriale : là encore, ces chiffres font figure de **record depuis au moins 20 ans**. Parmi ces textes, 7 propositions de loi ont été examinées selon la procédure de **législation en commission**.

➤ Le nombre d'amendements déposés a connu une très forte augmentation cette année, tant en commission qu'en séance. **6 467 amendements ont été déposés en commission (+ 200 % par rapport à l'année dernière) et un sur deux ont été adoptés. En séance publique, 13 595 amendements ont été déposés, (+ 65 % par rapport à l'année dernière), un record absolu sous la V^{ème} République, pour un taux d'adoption en légère diminution (19,8 %)**. La proportion d'amendements de séance déclarés irrecevables a diminué par rapport au record de l'année dernière : 13 % (contre 14,8 %), dont principalement 5,8 % au titre de l'article 40 de la Constitution, 2 % au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), 3,6 % comme « cavaliers », au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution et 1 % comme « cavaliers sociaux », au titre de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

24 textes ont fait l'objet du **dépôt d'au moins 80 amendements en séance publique**, soit 11 de plus que l'année dernière. **4** de ces textes ont donné lieu au dépôt de **plus de 1 000 amendements** : le projet de loi de finances pour 2021 (2 749 amendements déposés, nouveau record pour le projet de loi de finances), le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (2 313 amendements déposés ; ce texte a, en outre, atteint le record absolu d'amendements déposés au stade de la commission avec 1 940 amendements), le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (1 736 amendements déposés) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (1 074 amendements déposés).

Le rythme d'examen des amendements de séance, le « *braquet* » (nombre d'amendements examinés par heure) a augmenté pour la quatrième année consécutive, pour atteindre le niveau record de **20,5** (contre 19,7 l'année dernière).

58 % des amendements du Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale (contre 45 % en 2019-2020), cette proportion atteignant 65,6 % hors textes financiers (contre 50 %).

➤ Le Sénat a eu recours cette année – deuxième année de mise en œuvre du scrutin électronique – à **190** scrutins publics, un nombre en nette augmentation (+ 30 %) par rapport à l'année dernière, mais inférieur à la moyenne des quinze dernières années (225). En raison des mesures de distanciation sociale, **aucun scrutin solennel n'a été organisé** lors de l'année parlementaire 2020-2021. De même, le projet de loi de finances pour 2021 a exceptionnellement été adopté en première lecture par scrutin public ordinaire, et non par scrutin public à la tribune.

➤ **54** textes ont été définitivement adoptés cette année par le Parlement, hors conventions internationales (contre 42 en 2019-2020).

Le dialogue bicaméral a permis que **76 %** d'entre eux – **41** – soient votés dans les mêmes termes par les deux assemblées, un chiffre en légère baisse par rapport à l'année dernière (81 %) : **29,6 %** par le jeu de la navette parlementaire et **46,3 %** 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 **13** reprises le « *dernier mot* » à l'Assemblée nationale.

➤ Seul un projet de loi, hormis les textes financiers, a été définitivement adopté cette année sans engagement de la procédure accélérée, le projet de loi relatif à la bioéthique. Sur les 19 propositions de loi adoptées définitivement, 10 l'ont été sans engagement de la procédure accélérée, soit 52,6 %. Le délai moyen d'adoption des projets de loi a considérablement augmenté, passant de 94 à 170 jours et dépassant même le niveau de 2018-2019 (168), soit plus de cinq mois et demi.

➤ Le Sénat a été, comme l'année dernière, à l'origine de 4 propositions de loi devenues des lois de la République portant sur les conditions de vie en détention, la protection des mineurs contre les crimes et délits sexuels et l'inceste, la Fondation du Patrimoine et la protection des mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote.

➤ Le Sénat a exercé son activité de **contrôle** de l'activité du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques en séance - plus de **191 heures** de séance publique (soit environ **19,3 %** des heures de séance) - à travers les séances de questions, l'examen de 6 propositions de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, mais aussi 55 débats organisés au cours de l'année parlementaire, dont 45 d'initiative sénatoriale.

➤ Cette année a également été marquée par **l'adoption, le 1^{er} juin, d'une proposition de résolution modifiant le Règlement du Sénat**, traduisant les propositions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, qui a réuni tous les groupes politiques de décembre 2020 à mars 2021.

La réforme du Règlement a notamment consacré **le rôle des commissions permanentes dans le suivi des ordonnances**. Dans le contexte **d'intensification croissante du recours aux ordonnances** (un record historique de 107 ordonnances publiées, soit une hausse de 7 % par rapport à l'année dernière) mais **d'infléchissement des ratifications** (seules 21 ordonnances ont été ratifiées cette année), **plusieurs outils de suivi** ont par ailleurs été mis en place : une **étude quantitative** consultable sur le site du Sénat, un « **baromètre** » accessible depuis la Une du site du Sénat, présentant les chiffres, actualisés hebdomadairement, relatifs au recours aux ordonnances et un **récapitulatif dénommé « Ordonnances infos »**, mis à jour et envoyé à tous les sénateurs chaque trimestre, présentant l'actualité récente des ordonnances.

Cette réforme a également rénové les conditions d'exercice du droit de pétition, un an et demi après le lancement **d'une plateforme de dépôt et de soutien des pétitions ouverte au public**. L'intérêt des citoyens pour cette initiative participative s'est confirmé cette année avec **132 pétitions déposées** par plus d'une centaine d'auteurs différents, soit une tous les trois jours (contre 144 l'année dernière), et **86 publiées**. Cette année, **pour la première fois, une pétition a dépassé le seuil des 100 000 signatures recueillies en six mois** : elle demandait la désolidarisation des revenus du conjoint dans le calcul de l'attribution de l'allocation adulte handicapé (AAH). La Conférence des Présidents y donna suite en inscrivant à l'ordre du jour la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale, transmise par l'Assemblée nationale le 13 février 2020 : elle fut adoptée par le Sénat le 9 mars 2021.

Tels sont les principaux éléments du travail de synthèse réalisé par la direction de la Séance pour l'année 2020-2021.



Marion JOLIVET

SOMMAIRE

Pages

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE - ANNÉE PARLEMENTAIRE 2020-2021 (1^{ER} OCTOBRE 2020 - 30 SEPTEMBRE 2021)	15
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE - SESSION ORDINAIRE 2020-2021 (1^{ER} OCTOBRE 2020 - 30 JUIN 2021)	17
LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE - SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2020-2021	19
CHAPITRE PREMIER - APRÈS LA CRISE, UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE DE TOUS LES RECORDS	23
I. UNE SESSION ORDINAIRE QUI MARQUE UNE FORTE REPRISE DE L'ACTIVITÉ EN SÉANCE PUBLIQUE APRÈS LA CRISE SANITAIRE	27
A. UN NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE EN FORTE AUGMENTATION MARQUANT UN REGAIN D'ACTIVITÉ POST-CRISE SANITAIRE	27
B. LE PRINCIPE DE LA SEMAINE DE TROIS JOURS LARGEMENT MIS À MAL ET DES TRAVAUX NOCTURNES STABLES EN PROPORTION MALGRÉ UNE SENSIBLE AUGMENTATION.....	31
II. TROIS SESSIONS EXTRAORDINAIRES, DONT UNE PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE JUILLET PARTICULIÈREMENT DENSE	33
A. UNE PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE EN JUILLET PARTICULIÈREMENT CHARGÉE.....	34
B. DEUX SESSIONS EXTRAORDINAIRES EN SEPTEMBRE	35
III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL	36
A. UN NOMBRE RECORD DE TEXTES EXAMINÉS PAR LE SÉNAT	36
B. UN RECOURS TOUJOURS FRÉQUENT À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET UN NET ALLONGEMENT DES DÉLAIS D'ADOPTION	48
C. PLUS DE TROIS TEXTES SUR QUATRE ADOPTÉS DANS LES MÊMES TERMES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES	53
IV. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT À LA « FABRIQUE DE LA LOI »	59
A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES QUI AUGMENTE SENSIBLEMENT	59
B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE	61
C. L'INFLATION LÉGISLATIVE : UN PHÉNOMÈNE FAIBLEMENT ENRAYÉ, DES DANGERS VÉRIFIÉS SUR LA LISIBILITÉ ET LA FIABILITÉ DE LA LOI	69

D. DANS UN CONTEXTE DE RECOURS ACCRU AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION, LA MISE EN PLACE D'UN SUIVI HEBDOMADAIRE ET PUBLIC DE CES ORDONNANCES	75
E. 4 PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES PARMIS LES 19 PROPOSITIONS DE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES.....	80
CHAPITRE II - LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR.....	81
I. LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS ET LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR DU SÉNAT	81
A. L'ÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER DE LA SESSION.....	81
B. UNE PROGRAMMATION SUR PLUSIEURS SEMAINES DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE	82
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 ».....	85
II. UN PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR ÉQUILIBRÉ ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT ET ENTRE LES DIFFÉRENTES INSTANCES SÉNATORIALES.....	85
A. UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT	86
B. DES ÉCHANGES DE BONS PROCÉDÉS ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT	88
III. L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ.....	92
A. LA CLÉ DE RÉPARTITION DES ESPACES RÉSERVÉS POUR LA SESSION 2020-2021.....	92
B. LES INSCRIPTIONS À L'ORDRE DU JOUR PAR LE GROUPE MAJORITAIRE	94
C. DES ENVELOPPES DE QUATRE HEURES TRÈS UTILISÉES AVEC LE RENFORCEMENT DE LA PRÉFÉRENCE POUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE.....	94
CHAPITRE III - LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2021 : UN EXAMEN MARQUÉ PAR L'ABSENCE INÉDITE DE SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	101
I. LE CALENDRIER D'EXAMEN ET LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	101
A. UN CALENDRIER D'EXAMEN RESPECTANT LES DÉLAIS PRÉVUS PAR LA CONSTITUTION ET LA LOI ORGANIQUE.....	101
B. UN TEXTE DÉPOSÉ MOINS DENSE QUE LES PRÉCÉDENTS MAIS DAVANTAGE ENRICHIS PENDANT LA NAVETTE	103

II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE	104
A. UNE TENDANCE QUI SE CONFIRME : UNE DISCUSSION GÉNÉRALE MOINS LONGUE.....	105
B. LA DISCUSSION DES ARTICLES : UNE DURÉE EN CONSTANT ALLONGEMENT	106
C. LES EXPLICATIONS DE VOTE DES GROUPES POLITIQUES ET LE SCRUTIN PUBLIC SOLENNEL.....	108
D. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN TRÈS FORTE PROGRESSION ET UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DISCUTÉS PROPORTIONNELLEMENT PLUS ÉLEVÉ	109
III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE	113
A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	113
B. LE REJET DU SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE DE LA COMMISSION PUIS L'ADOPTION DU TEXTE EN LECTURE DÉFINITIVE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	113
IV. L'ABSENCE INÉDITE DE SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	114
A. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS LA CRÉATION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 1996, UNE LOI FUT PROMULGUÉE SANS AVOIR ÉTÉ DÉFÉRÉE AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	114
B. LES CONSÉQUENCES DE L'ABSENCE DE SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	115
CHAPITRE IV - LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021 : UN EXERCICE DE TOUS LES RECORDS	117
I. UNE DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE MARQUÉE PAR LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE	117
A. UN CALENDRIER AJUSTÉ POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS	118
B. UNE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE LA DISCUSSION LIÉE À LA CRISE SANITAIRE	119
C. UNE DÉROGATION AU VOTE À LA TRIBUNE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI JUSTIFIÉE PAR LA CRISE SANITAIRE	120
D. LE DÉLAI DE VINGT JOURS ACCORDÉ AU SÉNAT POUR L'EXAMEN DU TEXTE	120
E. UNE ARTICULATION UN PEU MOINS VERTUEUSE AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.....	121

II. UNE PREMIÈRE LECTURE DE PLUS EN PLUS DENSE	122
A. UN EXAMEN TOUJOURS PLUS DENSE	123
B. DES CONDITIONS PLUS SEREINES DE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	125
C. LE POIDS DES MISSIONS DANS L'EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE.....	131
D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES SANS SCRUTIN À LA TRIBUNE.....	141
III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE	142
A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	142
B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES.....	143
C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	143
CHAPITRE V - LE CONTRÔLE EN SÉANCE.....	145
I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE	145
A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT	145
B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN.....	146
C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE.....	147
II. LES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES	155
A. UN RYTHME STABLE DE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	155
B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES.....	159
III. CINQ PROPOSITIONS DE RÉOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES.....	161
IV. LE QUESTIONNEMENT	162
A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT APRÈS LE RENOUVELLEMENT TRIENNAL.....	162
B. UNE ANNÉE RECORD POUR LES QUESTIONS ORALES	168
C. UN RECOURS CROISSANT AUX QUESTIONS ÉCRITES.....	173

CHAPITRE VI - LE CONTRÔLE HORS SÉANCE	183
I. 2020-2021 : PREMIÈRE APPLICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PARITÉ PRÉVUES PAR LA LOI DU 3 AOÛT 2018 POUR LES DÉSIGNATIONS AU SEIN DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES.....	183
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE GÉNÉRAL DE PARITÉ	183
B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	184
C. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	187
II. LES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF	189
A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION	189
B. LES AUDITIONS DE CERTAINS CANDIDATS.....	191
III. UNE AUGMENTATION CONFIRMÉE DU NOMBRE DE RAPPORTS AU PARLEMENT.....	192
CHAPITRE VII - LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE.....	195
I. LES SCRUTINS PUBLICS	195
A. L'ÉVOLUTION ANNUELLE : UNE HAUSSE DE 30 % DU NOMBRE DE SCRUTINS.....	195
B. LES CARACTÉRISTIQUES DES SCRUTINS PUBLICS	196
II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE	200
CHAPITRE VIII - LE DÉPÔT ET LA PUBLICATION DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES	201
I. LE DÉPÔT DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UN INDICATEUR DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE DU SÉNAT.....	201
A. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DES DÉPÔTS.....	201
B. L'ANALYSE DES DÉPÔTS PAR THÉMATIQUE	219
II. LES PUBLICATIONS : POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES IMPRESSIONS PARLEMENTAIRES	220
A. LES PRINCIPALES MESURES MISES EN ŒUVRE DURANT LA SESSION 2020-2021.....	220
B. LA POLITIQUE DE MISE EN AVANT DES « ESSENTIELS »	222
C. DES RÉSULTATS APPRÉCIABLES.....	223

D. LA STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE APPLIQUÉE AUX IMPRESSIONS PARLEMENTAIRES	225
CHAPITRE IX - LES PÉTITIONS.....	227
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.....	228
II. ANALYSE QUALITATIVE DES PÉTITIONS DÉPOSÉES SUR LA PLATEFORME	228
A. LA CATÉGORIE « TEXTE LÉGISLATIF » PLÉBISCITÉE PAR LES AUTEURS.....	228
B. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES	229
C. UNE RÉPARTITION MENSUELLE DES PÉTITIONS DÉPOSÉES QUI SEMBLE SE STABILISER	230
D. DES PÉTITIONS SE DÉMARQUANT PAR LE NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES.....	230
E. UNE PÉTITION EXAMINÉE PAR LE SÉNAT.....	231
III. ANALYSE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ DES PÉTITIONS	232
IV. LA PÉRENNISATION DU DISPOSITIF DE PÉTITIONS EN LIGNE.....	233

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
ANNÉE PARLEMENTAIRE 2020-2021
(1^{ER} OCTOBRE 2020 - 30 SEPTEMBRE 2021)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Semaines de séance publique	38	39	40
- Semaines gouvernementales	19	20	18,5
dont PLFSS et PLF	4	4	4
- Semaines sénatoriales	14	15	14
dont semaines de contrôle	7,5	8,5	7,5
- Sessions extraordinaires	5	4	6,5
- Autres semaines (élection du Président)	-	-	1
Jours de séance publique	125	110	142
Heures de séance publique	837 h 50	699 h 31	992 h 27
dont travaux législatifs	499 h 05	296 h 54	574 h 15
dont travaux de contrôle	153 h 39	176 h 22	191 h 50
dont lois de finances	139 h 12	197 h 55	177 h 36
dont lois de financement de la sécurité sociale	40 h 30	26 h 30	42 h 20
dont travaux divers	5 h 22	1 h 48	6 h 24
Durée moyenne du jour de séance	6 h 42	6 h 21	6 h 59
Heures de séances de soir/nuit	176 h 34 21 %	149 h 02 21 %	224 h 59 22,7 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	24 sur 62 38,7 %	41 sur 88 47 %	35 sur 94 37,2 %
Propositions de loi déposées au Sénat	163	166	185
Amendements déposés			
- En commission	5 059	2 152	6 467
- En séance	10 175	8 246	13 595
Amendements adoptés			
- En commission	2 189	1 016	3 233
- En séance	2 404	1 703	2 695
Taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale	55 %	45 %	58 %
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	86	78	108
dont propositions de loi	58	51	68
(dont Sénat)	40	35	43
Procédures accélérées	45	49	60

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	50	42	54
dont propositions de loi	25	18	19
dont Sénat	12	4	4
Propositions de résolution modifiant le Règlement du Sénat adoptées	2	-	1
Conventions internationales	22	14	22
Total des textes adoptés	72	56	76
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	21	16	16
Adoptions texte CMP	17	18	25
Dernier mot à l'Assemblée nationale	12	8	13
Réunions CMP	28	23	38
Accords	18	16	25
Délai moyen d'adoption des textes¹ (en jours)	240	235	250

Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	4	6	6
Débats relatifs au Conseil européen	4	3	4
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	34	44	45

Questions d'actualité au Gouvernement (nombre de séances)	37	38	36
Questions orales discutées	391	309	421
Questions écrites	5 405	5 571	6 699

Scrutins publics	181	146	190
Rappels au règlement	68	60	54

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

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE
SESSION ORDINAIRE 2020-2021
(1^{ER} OCTOBRE 2020 - 30 JUIN 2021)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Semaines de séance publique	33	35	33,5
- Semaines gouvernementales	19	20	18,5
dont PLFSS et PLF	4	4	4
- Semaines sénatoriales	14	15	14
dont semaines de contrôle	7,5	8,5	7,5
- Autres semaines (élection du Président)			1
Jours de séance publique	110	99	118
Heures de séance publique	734 h 23	626 h 52	822 h 07
dont travaux législatifs	410 h 33	276 h 45	433 h 12
dont travaux de contrôle	142 h 16	163 h 15	174 h 48
dont lois de finances	135 h 45	158 h 32	165 h 20
dont lois de financement de la Sécurité sociale	40 h 30	26 h 30	42 h 20
dont travaux d'ordre interne	5 h 16	1 h 48	6 h 24
Durée moyenne du jour de séance	6 h 40	6 h 19	6 h 58
Heures de séances de soir/nuit	153 h 44 21 %	136 h 44 22 %	173 h 21 21 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	17 sur 40 42,5 %	30 sur 69 43,5 %	30 sur 73 41,1 %
Propositions de loi déposées au Sénat	136	130	163
Amendements déposés			
- En commission	4 241	2 130	5 428
- En séance	8 814	7 094	10 383
Amendements adoptés			
- En commission	1 873	999	2 607
- En séance	2 009	1 466	2 181
Textes examinés par le Sénat (hors conventions internationales)	74	71	94
dont propositions de loi	53	49	59
dont Sénat	39	35	42
Procédures accélérées	36	39	53
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	29	31	42
dont propositions de loi	15	13	18
dont Sénat	6	4	4

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Propositions de résolution modifiant le Règlement du Sénat adoptées	2	-	1
Conventions internationales	18	14	22
Total des textes adoptés	47	45	64

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	15	14	15
Adoptions texte CMP	5	13	17
Dernier mot à l'Assemblée nationale	9	4	10
Réunions CMP	19	15	29
Accords	11	11	18

Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	3	4	5
Débats relatifs au Conseil européen	4	3	4
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	34	44	45

Questions d'actualité au Gouvernement (nombre de séances)	32	34	31
Questions orales discutées	320	281	315
Questions écrites	4 205	4 581	5 557

Scrutins publics	158	126	154
Rappels au règlement	57	57	43

LES CHIFFRES-CLÉS DE LA SÉANCE PUBLIQUE SESSIONS EXTRAORDINAIRES 2020-2021

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Semaines de séance publique	5	4	6,5
Jours de séance publique	15	11	24
Heures de séance publique	103 h 27	72 h 39	170 h 20
dont travaux législatifs	88 h 32	20 h 09	141 h 02
dont travaux de contrôle	11 h 23	13 h 07	18 h 01
dont lois de finances	3 h 26	39 h 23	11 h 16
dont lois de financement de la sécurité sociale	-	-	-
dont travaux d'ordre interne	0 h 05	-	-
Durée moyenne du jour de séance	6 h 53	6 h 36	7 h 05
Heures de séances de soir/nuite	22 h 49 32 %	13 h 42 19 %	51 h 38 30,3 %
Projets de loi déposés au Sénat (hors conventions internationales)	7 sur 22 32 %	11 sur 19 58 %	5 sur 21 23,8 %
Propositions de loi déposées au Sénat	27	36	22
Amendements déposés			
- En commission	818	22	1 039
- En séance	1 361	1 152	3 212
Amendements adoptés			
- En commission	316	17	626
- En séance	395	237	514
Procédures accélérées	9	10	7
Textes adoptés définitivement (hors conventions internationales)	21	11	12
dont propositions de loi	10	5	1
dont Sénat	6	-	-
Propositions de résolution modifiant le Règlement du Sénat adoptées	-	-	-
Conventions internationales	4	-	-
Total des textes adoptés	25	11	12

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Modalités d'adoption des textes (hors conventions internationales)			
Adoption par la navette	6	2	1
Adoption texte CMP	12	5	8
Dernier mot à l'Assemblée nationale	3	4	3
Réunions CMP	9	8	9
Accords	7	5	7
Débats consécutifs à des déclarations du Gouvernement	1	2	1
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	4	5
Questions orales discutées	71	28	106
Questions écrites	1 200	990	1 142

Scrutins publics	23	20	36
Rappels au règlement	11	3	11

UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE DE TOUS LES RECORDS

Des records historiques...

Record de la plus longue période de session extraordinaire depuis 1995 en jours (24) et en heures (172 h 20) [Dernier record : 21 jours en 2014-2015 et en 2012-2013/ 169 h 49 en 2012-2013]

Record du nombre d'amendements déposés en séance : 13 595 [Dernier record : 10 608 en 2014-2015]

Record du nombre d'amendements déposés sur le projet de loi de finances initial : 2 749 [Dernier record : 2 465 en 2019-2020]

Record du nombre d'amendements déposés sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale : 1 074 [Dernier record : 946 en 2019-2020]

Record du nombre d'amendements déposés sur un texte lors de son examen en commission : 1 940 sur le projet de loi « Climat et résilience » [Dernier record : 1 423 en 2008-2009]

Record du nombre de textes (hors conventions internationales) examinés par le Sénat : 108 [Dernier record : 100 en 2010-2011]

Record du nombre de propositions de loi examinées - 68 - [Dernier record : 60 en 2015-2016] dont sénatoriales - 43 [Dernier record : 44 en 2010-2011]

Record du nombre de questions d'actualité posées au Gouvernement : 580 [Dernier record : 516 en 2019-2020]

Record du nombre de questions orales déposées - 548 - et discutées - 421 [Dernier record : 391 questions discutées et 467 déposées en 2018-2019]

Record de documents parlementaires déposés : 877 [Dernier record : 867 en 2015-2016]

Record du nombre d'ordonnances publiées : 107 [Dernier record : 100 en 2019-2020]

... et des niveaux d'activité parmi les plus élevés

Record du nombre de jours - 142 - et d'heures - 92 h 27 - de séance depuis 6 ans [147 jours et 1 076 h 50 en 2014-2015]

Record de la durée d'examen du projet de loi de finances depuis 10 ans : 151 h 10 [151 h 10 en 2009-2010]

Deuxième record du nombre de propositions de loi déposées par les sénateurs : 185 [Record absolu : 193 en 2011-2012]

CHAPITRE PREMIER APRÈS LA CRISE, UNE ANNÉE PARLEMENTAIRE DE TOUS LES RECORDS

L'année parlementaire **2020-2021**, première année du triennat 2020-2023, a été marquée par un « **retour à la normale** » après une année fortement impactée par la crise sanitaire et le confinement : **la reprise de l'activité en séance publique a été très forte et a même dépassé les niveaux atteints juste avant la crise sanitaire**. L'année parlementaire 2020-2021 figure ainsi **parmi les cinq années les plus chargées depuis 1995-1996** en nombre de jours de séance ; en nombre d'heures de séance, le Sénat n'avait plus autant siégé depuis 2014-2015.

Cette reprise s'est en outre accompagnée d'un certain nombre d'adaptations liées à la situation sanitaire.

Globalement, le **nombre de jours et d'heures de séance a fortement augmenté par rapport à l'année 2019-2020**, avec **142 jours** (soit une augmentation de 32 jours par rapport à l'année dernière mais également de 17 jours par rapport aux deux années précédentes) et **992 h 27** de séance (+ 41,9 % par rapport à l'année dernière et + 18,4 % par rapport à l'année précédente).

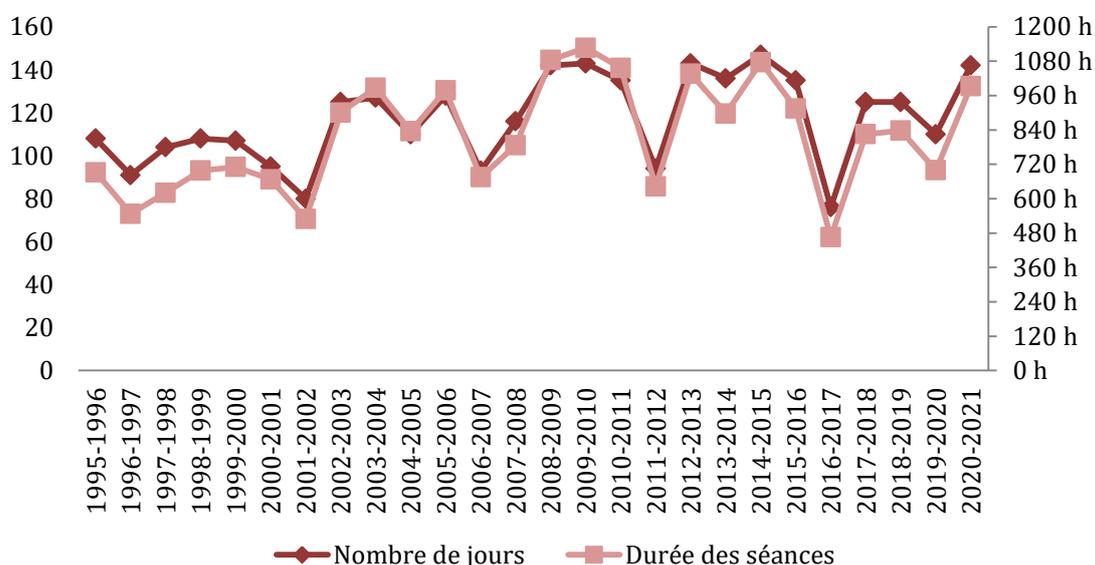
La **session ordinaire** a été beaucoup **plus chargée** que la session 2019-2020, mais aussi que la session précédente, avec 118 jours (contre 99 en 2019-2020 et 110 en 2018-2019) et 822 h 07 (+ 31,2 % par rapport à l'année dernière et + 11,9 % par rapport à la session précédente).

En outre, avec trois sessions extraordinaires, le Sénat a beaucoup plus siégé en **session extraordinaire** que l'année dernière, avec **24 jours** (contre 11) et **170 h 20** (contre 72 h 39) de séance, atteignant ainsi un **record depuis 1995 tant en nombre d'heures qu'en nombre de jours**.

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
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
2020-2021	118	822 h 07	24	170 h 20	142	992 h 27

Nombre de jours de séance et durée des séances de l'année parlementaire 2020-2021



Sur les **992 h 27** de séance publique de l'année parlementaire 2020-2021, le Sénat a consacré **574 h 15**, soit **57,9 %** de son activité, à ses **travaux législatifs**, **177 h 36** aux lois de finances, soit **17,9 %** et **42 h 20**, soit **4,3 %**, au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Le vote de la loi demeure donc le cœur de l'activité de la Haute assemblée.

Au total, la Haute assemblée a **examiné 108 textes** (hors conventions internationales), soit un nombre en nette augmentation par rapport à 2019-2020 (78 textes) et même par rapport à 2018-2019 (86 textes), **dont 43 propositions de loi d'origine sénatoriale** (contre 35 l'année dernière).

L'année parlementaire a été marquée par **l'examen de textes volumineux**, notamment les différents projets de loi relatifs à la gestion de la crise sanitaire et à l'état d'urgence, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforçant la résilience face à ses effets, le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, ou encore la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, le projet de loi confortant le respect des principes de la République et le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Le nombre de projets de loi (hors conventions internationales) dont le Sénat a été **saisi en premier (35 sur 94)**, est **en baisse** par rapport à l'année dernière, leur part s'établissant à **37,2 %**.

Le Sénat a été à l'origine de **4 propositions de loi devenues des lois de la République** (un chiffre stable par rapport à l'année dernière) portant sur des sujets variés : les conditions de vie en établissement pénitentiaire, la protection des jeunes mineurs des crimes sexuels, la gouvernance de la Fondation du patrimoine, ainsi que la protection des mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote.

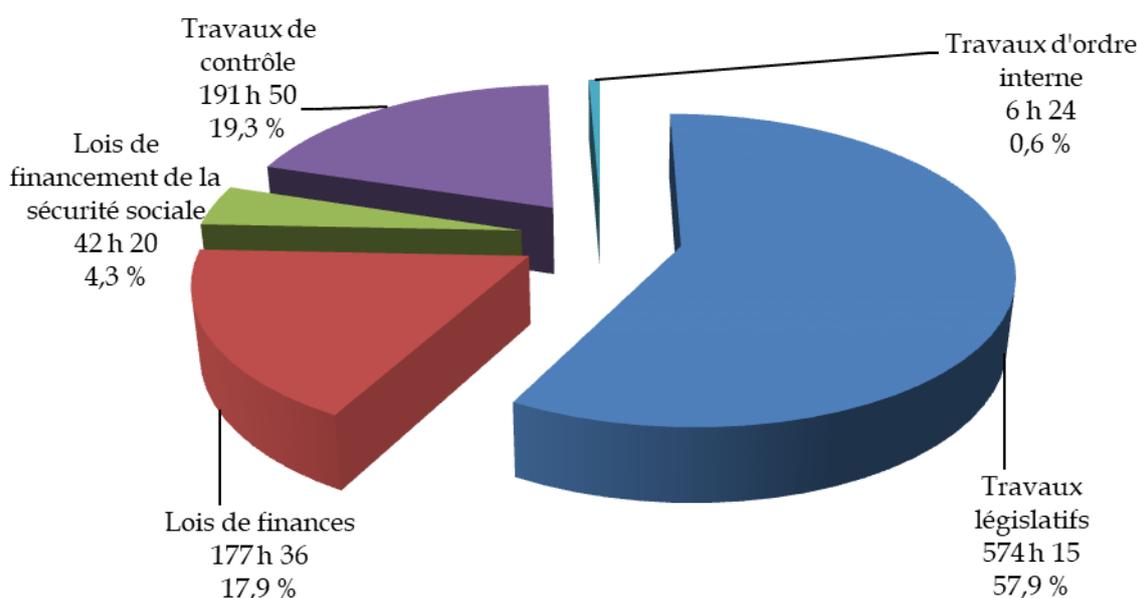
13 des 54 lois définitivement adoptées par le Parlement (hors conventions internationales) l'ont été après que le Gouvernement a donné le « dernier mot » à l'Assemblée nationale. Ainsi, **76 % des textes définitivement adoptés l'ont été par accord entre les deux assemblées**. Cette proportion est en légère baisse par rapport à la session précédente (81 %).

Sur les **6 467 amendements déposés en commission** au cours de l'année parlementaire, un nombre en très forte hausse par rapport à 2019-2020 (2 152), 3 233 ont été adoptés, soit un **taux d'adoption de près de 50 %**. Sur les **13 595 amendements déposés en séance publique**, un **niveau record depuis 1958**, le Sénat en a adopté 2 695, ce qui correspond à un **taux d'adoption de 19,8 %**, en légère baisse par rapport à l'année dernière (20,7 %).

Le **taux de reprise** des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale s'établit à **58 %** sur l'ensemble de l'année parlementaire, en hausse par rapport à 2019-2020 (45 %).

Enfin, le Sénat a, cette année encore, pleinement exercé son **activité de contrôle de l'activité du Gouvernement** en séance publique - **191 h 50** de séance publique, soit environ 19,3 % des heures, à travers les séances de questions, mais aussi avec **55 débats** organisés au cours de l'année parlementaire, dont 45 d'initiative sénatoriale.

Répartition des heures de séance par nature des travaux Année parlementaire 2020-2021



I. UNE SESSION ORDINAIRE QUI MARQUE UNE FORTE REPRISE DE L'ACTIVITÉ EN SÉANCE PUBLIQUE APRÈS LA CRISE SANITAIRE

A. UN NOMBRE DE JOURS ET D'HEURES DE SÉANCE EN FORTE AUGMENTATION MARQUANT UN REGAIN D'ACTIVITÉ POST-CRISE SANITAIRE

1. Une session ordinaire record depuis le début du quinquennat

La session ordinaire 2020-2021 a été **particulièrement chargée**, non seulement par rapport à la précédente, qui fut marquée par un fort ralentissement de l'activité en séance publique entre mars et mai 2020, lié au début de la crise sanitaire et au confinement général qu'elle a entraîné dans un premier temps, mais également par rapport à la session ordinaire 2018-2019, c'est-à-dire à « l'avant-crise ». **L'activité en séance publique a fortement repris cette année, dépassant même le niveau d'avant la crise.**

Plus largement, la session ordinaire 2020-2021 a été la plus chargée depuis le début du quinquennat.

Le Sénat a ainsi siégé **118 jours en session ordinaire**, soit **19 jours de plus que l'année dernière**, mais également **8 jours de plus qu'en 2018-2019** et **13 jours de plus qu'en 2017-2018**. Le **nombre d'heures de séance a également fortement augmenté** durant cette session ordinaire, passant de 626 h 52 à **822 h 07** (soit une augmentation de **+ 31 % par rapport à la dernière session ordinaire**, et de **+ 17 % par rapport à celle de 2018-2019**).

Au cours de la session ordinaire 2020-2021, **le Sénat a siégé pendant 34 semaines**, soit un nombre proche des sessions ordinaires précédentes (35 en 2019-2020, 33 en 2018-2019 et 33 en 2017-2018), à l'exception de la session 2016-2017 (19 semaines). Il a **suspendu ses travaux pendant 6 semaines** (4 en 2019-2020, 6 en 2018-2019 et 2017-2018, 20 en 2016-2017) :

- 3 semaines en fin d'année : du vendredi 18 décembre 2020 au lundi 11 janvier 2021 inclus ;
- 1 semaine à la fin du mois de février : du vendredi 19 février au lundi 1^{er} mars 2021 inclus ;
- 2 semaines au printemps : du vendredi 16 avril au lundi 3 mai 2021 inclus.

2. Une session ordinaire marquée par une activité principalement concentrée sur les travaux législatifs

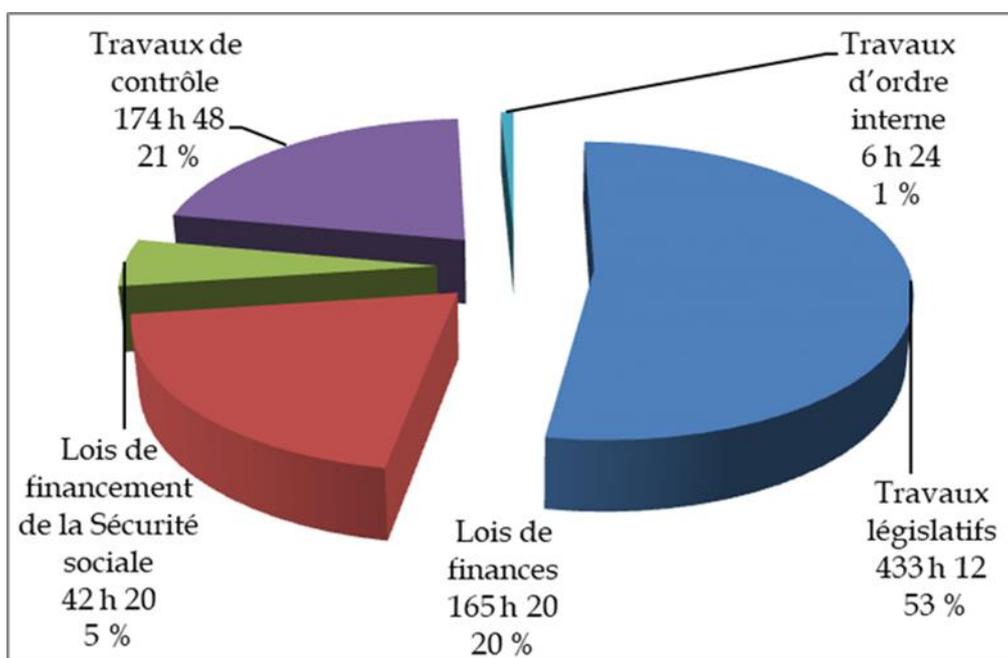
Sur 822 h 07 de séance lors de la session ordinaire, le Sénat a consacré **433 h 12** à ses **travaux législatifs** (hors examen des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale), soit **52,7 % du temps de séance de la session**, contre 276 h 45 en 2018-2019 (44 % du temps de séance), en augmentation de 64 %. La part des travaux législatifs est en hausse de 9 points par rapport à l'année dernière.

Le Sénat a consacré 165 h 20 de séance aux **lois de finances** (soit 25 % du temps de séance), en augmentation de 4,3 % par rapport aux 158 h 32 de la session ordinaire 2019-2020.

Il a consacré par ailleurs 42 h 20 à la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale (soit 5,2 % du temps de séance), en forte augmentation (+ 60 %) par rapport aux 26 h 30 de la session ordinaire 2019-2020, en raison d'une adoption, cette année, d'un texte en première lecture, alors que le Sénat avait, lors de la session précédente, rejeté la troisième partie, puis l'ensemble du texte.

Les **travaux de contrôle** progressent encore de plus de dix heures cette année par rapport à l'année dernière, avec **174 h 48** de séance, soit 20 % du temps de séance de la session, en **augmentation de 7 %** par rapport à la session ordinaire 2019-2020. En proportion, néanmoins, le Sénat a consacré à ses travaux de contrôle moins de temps de séance (un cinquième seulement contre un quart lors de la session ordinaire précédente).

**Répartition des heures de séance par nature des travaux¹
Session ordinaire 2020-2021**



3. Un premier trimestre beaucoup plus chargé que les années précédentes

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).

Le temps consacré par le Sénat à l'**examen du PLF en première lecture** a connu cette année une **très forte augmentation**, passant de 129 h 12 à **151 h 10**. Il s'agit de la **durée d'examen la plus importante des dix dernières années**. Le temps consacré à l'examen des lois de finances au premier trimestre a globalement augmenté de **21 %** (162 h 30 contre 134 heures).

Par rapport à l'année dernière, où le Sénat avait rejeté en première lecture la troisième partie puis l'ensemble du **PLFSS**, l'examen de ce texte n'a pas été écourté cette année : le temps consacré à l'examen de ce texte **a augmenté de 60 %**, retrouvant ainsi un niveau comparable aux années précédentes, passant de 26 h 30 à **42 h 20 d'examen en séance publique**.

¹ Hors travaux d'ordre interne.

D'une manière générale, le premier trimestre a été marqué par **une augmentation, tant du nombre de jours de séance** (48 jours contre 42, soit une augmentation de **+ 14 %**), que du **nombre d'heures de séance** (339 h 41, contre 318 h 21, soit une **augmentation de 6,7 %**), deux fois plus importante que l'année dernière, où le premier trimestre avait déjà été marqué par une augmentation de 3 % du nombre d'heures de séance par rapport au premier trimestre), et ce malgré deux semaines de séance en moins début octobre, en raison du renouvellement des instances du Sénat.

Le **premier trimestre** a représenté cette année **40 % des jours de séance de la session ordinaire**, avec 48 jours sur 118, soit un niveau légèrement plus bas que l'année dernière (42 %), mais un niveau quasi-égal à celui observé en 2018-2019 et égal à ceux observés en 2017-2018 et 2015-2016.

La **durée moyenne du jour de séance** a diminué d'une demi-heure, avec **7 h 04**, contre 7 h 34 l'année dernière. Après avoir fortement progressé l'année dernière, la proportion des **heures du soir et de la nuit** a très légèrement augmenté (+ 4%), passant de 72 à **75 heures**. En outre, 54 % des jours de séance du premier trimestre ont donné lieu à une reprise le soir, contre 60 % l'année dernière.

	1 ^{er} trimestre octobre-décembre			2 ^{ème} trimestre janvier-mars			3 ^{ème} trimestre avril-juin		
	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021
Jours	46	42	48	30	27	30	34	30	40
Heures	307 h 17	318 h 21	339 h 41	187 h 10	153 h 16	204 h 04	239 h 56	155 h 14	278 h 22
Soir/nuit	57 h 21	72 h 00	75 h 01	35 h 30	25 h 03	40 h 57	60 h 53	39 h 40	57 h 23
% soir/nuit	18,7 %	22,6 %	22 %	19,0 %	16,3 %	20,1 %	25,4 %	25,6 %	20,6 %

Le **deuxième trimestre** de la session ordinaire a été plus chargé que l'année dernière avec **30 jours** (contre 27) et surtout **204 h 04 de séance** contre 153 h 16 (soit 6 h 48 de séance par jour), soit une **augmentation de 33 % des heures de séance**. Cette hausse a concerné tant les travaux législatifs (+ 36 % passant de 100 h 05 à 135 h 47) que les travaux de contrôle (+ 28 % passant de 53 h 11 à 68 h 17). Les **heures de séance du soir et de la nuit** ont quant à elles **augmenté de 64 %** par rapport au deuxième trimestre de l'année dernière (40 h 57 contre 25 h 03).

Le **troisième trimestre** a, quant à lui, été **beaucoup plus chargé que l'année dernière** (où le troisième trimestre avait été marqué par la suspension des travaux en séance publique pendant le premier confinement lié à la crise sanitaire), avec **25 % de jours de séance en plus** (40 contre 30), et 278 h 22 de séance contre 155 h 14, soit une **augmentation de 80 %**.

4. Le Sénat a moins siégé que l'Assemblée nationale

Comme les deux années précédentes, **l'Assemblée nationale a davantage siégé que le Sénat en nombre de jours** (144 contre 118). Pour la dixième année consécutive, l'Assemblée a également siégé davantage que le Sénat en **nombre d'heures** : 1 236 h 45 contre 822 h 07, soit 33,5 % de moins pour le Sénat, un écart légèrement moins important qu'au cours des deux années précédentes (34,6% en 2019-2020 et 39,4 % en 2018-2019).

Heures de séance au Sénat et à l'Assemblée nationale pendant la session ordinaire 2020-2021

	Sénat	Assemblée nationale	Différence	
Travaux législatifs	433 h 12	742 h 03	- 308 h 51	- 41,6 %
Lois de finances	165 h 20	211 h 09	- 45 h 49	- 21,7 %
Lois de financement de la sécurité sociale	42 h 20	48 h 34	- 6 h 14	- 12,8 %
Travaux de contrôle	174 h 48	234 h 58	- 60 h 10	- 25,6 %
Travaux d'ordre interne	6 h 24	NC ¹	-	-
Heures de séance	822 h 07	1 236 h 45	- 414 h 38	- 33,5 %

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 LARGEMENT MIS À MAL ET DES TRAVAUX NOCTURNES STABLES EN PROPORTION MALGRÉ UNE SENSIBLE AUGMENTATION

1. Le Sénat a siégé autant de « semaines types » que de semaines comportant des jours « inhabituels » de séance

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 ».

¹ L'Assemblée nationale ne détaille pas son nombre d'heure de travaux d'ordre interne. Ceux-ci représentant 0 % de son temps total de séance publique (<https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/statistiques/fiche48.pdf>), il est impossible à déterminer.

Lors de la session ordinaire 2020-2021, le Sénat a siégé **25 jours inhabituels** (c'est-à-dire en dehors des mardis, mercredis et jeudis), avec 13 lundis, 8 vendredis et 4 samedis. Ce **niveau est nettement supérieur** à ceux observés en 2019-2020 (18 jours), en 2018-2019 (19 jours), en 2017-2018 (16 jours), quasi-égal au niveau de 2015-2016 (24 jours), et beaucoup plus élevé qu'en 2016-2017 (7 jours). Il s'agit du **record depuis les 32 jours inhabituels siégés lors de la session ordinaire de 2014-2015**.

Le recours aux jours inhabituels de séance est loin d'être limité à la période budgétaire, puisque 16 d'entre eux, soit **64 %**, se sont produits en dehors de cette période.

17 semaines sur 34, soit la moitié seulement, ont été des « *semaines types* », c'est-à-dire centrées sur le mardi, le mercredi et le jeudi, soit une proportion en baisse par rapport aux deux années passées (les trois quarts l'année dernière et 70 % en 2018-2019).

2. Une proportion de travaux nocturnes relativement stable

Au cours de la session ordinaire 2020-2021, **le Sénat a siégé 173 h 21 le soir et la nuit** (soit **21,1 % du temps de séance publique**), une durée en **nette augmentation** par rapport à l'année dernière (+ 26,8 %), mais une proportion relativement stable par rapport au temps global de séance publique (21,8 % en 2019-2020).

Sur les 173 h 21 de travaux nocturnes, **31 h 31** (soit 18,2 %) **se sont déroulées de nuit** (après minuit), en baisse par rapport aux 34 h 09 de l'année dernière et aux 32 h 14 de 2018-2019, mais une durée plus importante que les 25 h 44 de 2017-2018 ou encore les 12 h 08 de 2016-2017. Cette durée est en outre très en retrait par rapport aux records de 2015-2016 (37 h 53) et plus encore de 2014-2015 (55 h 36).

La **part des séances se prolongeant le soir ou la nuit est en augmentation**, passant de 47,5 % à **54 %**, retrouvant son niveau de 2018-2019.

Comme les années précédentes, **les heures du soir et de la nuit se concentrent dans leur très grande majorité sur les semaines gouvernementales** (83,7 %).

**Répartition des heures de séance par type de semaine
pendant la session ordinaire 2020-2021**

	Semaines gouvernementales		Semaines sénatoriales de contrôle		Semaines sénatoriales d'initiative		Total	
	Heures de séance	562 h 23	-	139 h 22	-	118 h 55	-	822 h 07 ¹
Heures du soir	116 h 13	20,7 %	21 h 58	15,8 %	3 h 38	3,1 %	114 h 19	17,6 %
Heures de nuit	28 h 50	5,1 %	2 h 30	1,8 %	0 h 11	0,2 %	31 h 31	3,8 %
Heures du soir et de nuit	145 h 03	25,8 %	24 h 28	17,6 %	3 h 49	3,2 %	173 h 21	20,8 %
Proportion d'heures du soir et de nuit	83,7 %	-	14,1 %	-	2,2 %	-	-	-

**II. TROIS SESSIONS EXTRAORDINAIRES, DONT UNE PREMIÈRE
SESSION EXTRAORDINAIRE DE JUILLET PARTICULIÈREMENT
DENSE**

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 2020-2021 **en juillet** et, avant la session ordinaire 2021-2022, **par deux fois en septembre**.

Pendant ces **trois sessions extraordinaires**, le Sénat a siégé **24 jours** et **170 h 20**, un **record depuis 1995**.

¹ Le total de 822 h 07 est obtenu en ajoutant le temps de séance au cours de la semaine d'élection du Président du Sénat.

A. UNE PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE EN JUILLET PARTICULIÈREMENT CHARGÉE

La 99^{ème} session extraordinaire depuis 1959 a été convoquée par décret du Président de la République en date du 14 juin 2021. Elle a été ouverte le jeudi 1^{er} juillet à 0 heure par la poursuite de la discussion du premier projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de finances rectificative pour 2021.

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.

Cette session extraordinaire a été close le dimanche 25 juillet à 22 h 25.

Au cours de cette session extraordinaire, le Sénat a siégé **112 h 43 sur 16 jours**, soit **7 h 02 en moyenne par jour de séance**, un niveau très supérieur à celui de la première session extraordinaire de 2019-2020 (72 h 39 sur 11 jours, soit 6 h 36 en moyenne par jour de séance). Il a siégé huit jours inhabituels (3 lundis, 3 vendredis, 1 samedi et 1 dimanche) et il a siégé 34 h 17 le soir ou la nuit (soit 30,4 %). Il a consacré la très grande majorité de cette session extraordinaire, 101 h 48, soit plus de 90 % du temps de séance, aux travaux législatifs.

Heures et jours de séance pendant la première session extraordinaire 2020-2021

	Session extra. 2019-2020	1 ^{ère} session extra. 2020-2021	Évolution
Semaines de séance publique	3	4	+ 33,3 %
Jours de séance publique	11	16	+ 45,5 %
Heures de séance publique	72 h 39	112 h 43	+ 55,2 %
dont travaux législatifs ¹	59 h 32	101 h 48	+ 71 %
dont travaux de contrôle	13 h 07	10 h 55	- 16,8 %
Durée moyenne du jour de séance	6 h 36	7 h 02	+ 6,6 %
Heures de séance du soir et de la nuit	13 h 42 (18,9 %)	34 h 17 (30,4 %)	+ 150 %

¹ Y compris les lois de finances.

Ont été examinés pendant cette session extraordinaire **9 projets de loi** (3 en première lecture, 2 en lecture de conclusions de CMP, 1 en première et en nouvelle lectures, 2 en nouvelle lecture, 1 en deuxième lecture), **1 proposition de loi issue de l'Assemblée nationale** en première lecture et lecture des conclusions de CMP, ainsi que **2 conventions internationales**.

Parmi ces textes figurent **plusieurs projets de loi majeurs**, comme le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le projet de loi de finances rectificative pour 2021, le vote sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ou encore le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire.

Ont par ailleurs été inscrits à l'ordre du jour **2 séances de questions d'actualité au Gouvernement** et **2 séances de questions orales**.

B. DEUX SESSIONS EXTRAORDINAIRES EN SEPTEMBRE

L'année parlementaire 2020-2021 a compté **deux sessions extraordinaires au mois de septembre 2021**, pour la première fois depuis 2013-2014. Il y a eu deux sessions extraordinaires en septembre à trois reprises : en 2010-2011 (où seule l'Assemblée nationale avait siégé lors de la seconde session extraordinaire), en 2012-2013 et en 2013-2014. Il n'y a jamais eu plus de deux sessions extraordinaires en septembre depuis la révision constitutionnelle de 1995.

1. Une deuxième session extraordinaire d'une journée

La **100^{ème} session extraordinaire** depuis 1959 a été convoquée par décret du Président de la République en date du 1^{er} septembre 2021 portant convocation du Parlement en session extraordinaire à compter du 7 septembre 2021. Elle a été ouverte le **jeudi 9 septembre** à 9 h 30 par la discussion du **projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer**.

Après le vote de ce projet de loi et une **séance de questions d'actualité**, elle a été clôturée le même jour, jeudi 9 septembre à 15 h 55.

Au cours de la deuxième session extraordinaire 2020-2021, le Sénat a donc siégé **3 h 51 sur un jour de séance**. Sur cette durée, 2 h 27 ont été consacrées à des travaux de nature législative et 1 h 24 à des travaux de contrôle (une séance de questions d'actualité au Gouvernement).

2. Une troisième session extraordinaire relativement chargée

La **101^{ème} session extraordinaire** depuis 1959 a été convoquée par décret du Président de la République en date du 1^{er} septembre 2021 portant convocation du Parlement en session extraordinaire à compter du 20 septembre 2021. Elle a été ouverte le **mardi 21 septembre** à 14 h 30 par l'examen en première lecture de la proposition de loi sénatoriale permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce.

Au cours de cette session extraordinaire, le Sénat a siégé **53 h 52 sur 7 jours**, soit 7 h 42 en moyenne par jour de séance. Il a siégé un jour inhabituel et 17 h 43 le soir ou la nuit.

Il a consacré la très grande majorité de cette session extraordinaire (48 h 02, soit 89,2 %) aux travaux législatifs. 5 h 42 ont été consacrées à des travaux de contrôle (deux séances de questions d'actualité au Gouvernement et une séance de questions orales).

Huit propositions de loi et cinq projets de loi ont été examinés durant cette session extraordinaire :

- une proposition de loi sénatoriale en première lecture ;
- sept propositions de loi de l'Assemblée nationale en première lecture (dont deux propositions de loi organiques) ;
- trois projets de loi en lecture de conclusions de CMP ;
- deux projets de loi en première lecture (dont un projet de loi organique).

III. LA PARTICIPATION ACTIVE DU SÉNAT AU DIALOGUE BICAMÉRAL

A. UN NOMBRE RECORD DE TEXTES EXAMINÉS PAR LE SÉNAT

1. Une diminution de la part de textes déposés en premier lieu au Sénat

La **proportion de dépôts en premier lieu au Sénat** a diminué cette année, passant de 47 % en 2019-2020 à **35,7 %** cette année.

L'ampleur de cette baisse est équivalente pour ce qui concerne les **projets de loi, hors conventions internationales**, avec un passage de 46,6 % en 2019-2020 à **37,2 %**.

Pour ce qui concerne les **conventions internationales**, la proportion de dépôts au Sénat baisse également puisqu'elle diminue de moitié environ en passant de 50 % à **27,8 %**.

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

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Projets de loi	93 sur 137 (68 %)	31 sur 86 (36 %)	36 sur 82 (44 %)	51 sur 108 (47 %)	40 sur 112 (35,7 %)
hors conventions internationales	70 sur 99 (71 %)	21 sur 61 (34 %)	24 sur 62 (39 %)	41 sur 88 (46,6 %)	35 sur 94 (37,2 %)
dont conventions	23 sur 38 (61 %)	10 sur 25 (40 %)	12 sur 20 (60 %)	10 sur 20 (50 %)	5 sur 18 (27,8 %)

En 2020-2021, **35 projets de loi** (hors conventions internationales) ont donc été **déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat par le Gouvernement**, soit 6 de moins qu'en 2019-2020¹.

29 de ces 35 projets de loi (soit 83 %) **visent exclusivement à ratifier des ordonnances**. Par ailleurs, seuls **6** de ces 35 projets de loi (17,1 %) **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 ont été légèrement plus nombreuses cette année

185 propositions de loi² ont été **déposées** par les sénateurs en 2020-2021, soit une **augmentation de 11,5 %** par rapport à la session précédente (166 propositions de loi déposées). Ce nombre est le plus élevé, après le record des 193 propositions de loi déposées en 2011-2012.

Près du tiers des propositions de loi déposées sont issues des deux principaux groupes politiques, les propositions de loi co-signées par plusieurs groupes constituant 30,8 % du total.

¹ Parmi ces textes, on compte notamment le projet de loi portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances ou encore le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, ainsi que le projet de loi organique 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 concernant la présidence de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.

² Dont une proposition de loi déposée par des députés et des sénateurs, en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

185 propositions de loi déposées par les sénateurs en 2020-2021

	Les Républicains	SER	UC	RDSE	RDPI	CRCE	Les Indépendants	GEST	NI	Signataires de plusieurs groupes	TOTAL
2013-2014	35	29	12	5	-	4	-	8	9	21	123
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
2020-2021	37	24	14	5	4	8	2	7	27	57 ¹	185

¹ Dont une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

3. Un nombre de textes examinés en séance publique en très forte progression

a) L'augmentation du nombre de textes examinés au Sénat

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, le Sénat a examiné **108 textes de loi** (hors conventions internationales), dont **40 projets de loi** et **68 propositions de loi**, parmi lesquelles **43 propositions de loi sénatoriales**.

Ce nombre est en **très forte augmentation** par rapport à l'année dernière, qui avait été marquée par la période de suspension des travaux en séance publique liée au confinement (78 textes de loi examinés), mais également par rapport à l'année précédente (86 textes examinés). Il constitue le **record depuis au moins 2002-2003¹**.

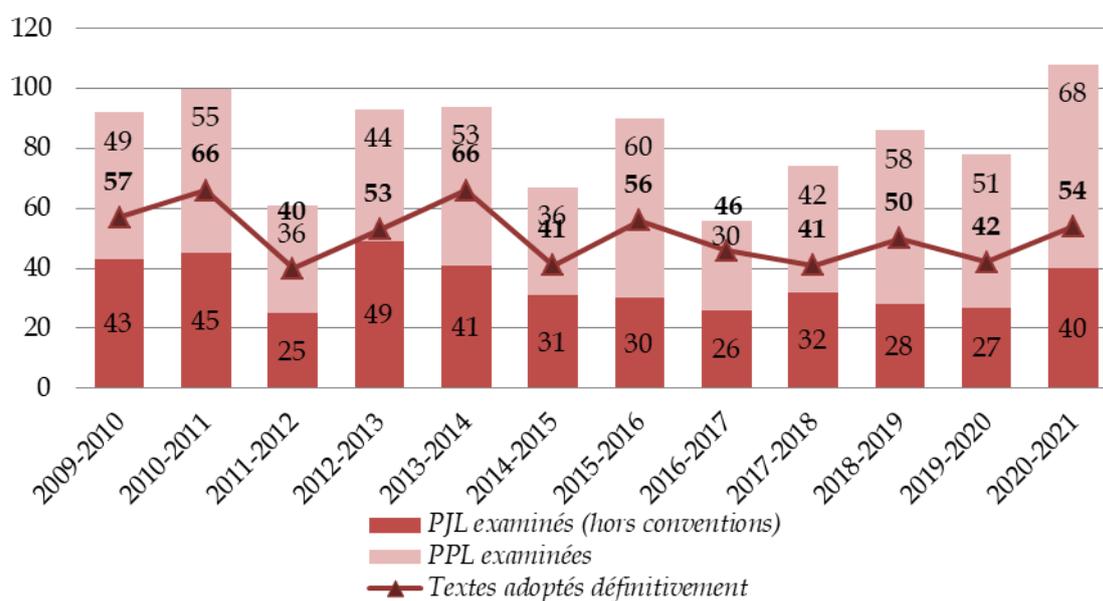
Par ailleurs, le nombre de **textes de loi définitivement adoptés**, hors conventions internationales, augmente lui aussi sensiblement : il passe de **42 en 2019-2020** à **54 en 2020-2021**, dépassant ainsi son niveau de 2018-2019 (50).

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs

	Année 2016-2017	Année 2017-2018	Année 2018-2019	Année 2019-2020	Année 2020-2021
Textes examinés par le Sénat (hors conventions)	56	74	86	78	108
<i>dont projets de loi</i>	26	32	28	27	40
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	30 (18)	42 (28)	58 (40)	51 (35)	68 (43)
Textes de loi adoptés définitivement (hors conventions)	46	41	50	42	54
<i>dont projets de loi</i>	25	29	25	24	35
<i>dont propositions de loi</i> <i>(dont Sénat)</i>	21 (9)	12 (2)	25 (12)	18 (4)	19 (4)
Conventions adoptées	21	28	22	14	22
Total des textes adoptés	67	69	72	56	76

¹ Date des derniers chiffres disponibles.

Comparaison pluriannuelle des travaux législatifs



b) Les propositions de loi examinées

Les **projets de loi**, hors conventions internationales, ont représenté **37 % des textes examinés par le Sénat**, une proportion relativement stable par rapport à l'année dernière (34,6 %). Leur nombre augmente néanmoins fortement par rapport à l'année dernière, passant **de 27 à 40**.

68 propositions de lois ont été **examinées** cette année, soit près de 62,9 % des textes soumis au Sénat (contre 65,4 % l'année dernière), un nombre en forte hausse par rapport à l'année dernière (51) et un nombre **record sur les six dernières années**. Cette augmentation et ce record concernent aussi le **nombre de propositions de loi d'origine sénatoriale examinées** : il s'établit à **43** cette année.

Parmi les 68 propositions de loi examinées par le Sénat cette année, **63,2 %** étaient donc des **propositions de loi d'origine sénatoriale**, une proportion en légère baisse par rapport à l'année dernière. **25 des 43 propositions de loi d'origine sénatoriale examinées** (soit 58,1 % contre 71,4 % l'année dernière) ont été discutées **dans le cadre d'espaces réservés** aux groupes politiques minoritaires ou d'opposition.

Parmi les 43 propositions de loi sénatoriales examinées, 41 l'ont été en première lecture, 1 en deuxième lecture et 1 en première et en deuxième lectures.

Pour ce qui concerne les 41 propositions de loi examinées en première lecture, **28 ont été adoptées**, 9 rejetées et 4 ont été retirées par leur auteur pendant leur examen en séance publique à la suite de l'adoption d'un amendement ou de la suppression d'un article vidant le texte de son contenu.

Propositions de loi examinées au Sénat en 2020-2021¹

SESSION ORDINAIRE											
	Les Républicains	SER	UC	RDSE	RDPI	CRCE	Les Indépendants	GEST	Signataires de plusieurs groupes	TOTAL	PPL AN
PPL examinées	6	9	6	2	-	2	2	2	13	42	18
<i>rejetées</i>	-	6	-	-	-	1	-	1	1	9	2
<i>renvoyées en commission</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>retirées de l'ordre du jour</i>		1				1	1	1	-	4	-
<i>adoptées</i>	6	2	6	2	-	-	1	-	12	29	16
SESSION EXTRAORDINAIRE											
PPL examinées	-	-	1	-	-	-	-		-	1	7
<i>adoptées</i>	-	-	1	-	-	-	-		-	1	7

Au total, en 2020-2021, **le Sénat a donc adopté en première lecture 28 propositions de loi d'origine sénatoriale** (contre 27 en 2019-2020).

Les 28 propositions de loi sénatoriales adoptées par le Sénat en première lecture au cours de l'année parlementaire 2020-2021

Nature texte	Groupe politique du 1 ^{er} signataire	Intitulé « grand public »	Date adoption
PPLC	Les Républicains	Garantir la prééminence des lois de la République	19.10.2020
PPLC	Les Républicains	Pour le plein exercice des libertés locales	20.10.2020
PPLO	Les Républicains	Pour le plein exercice des libertés locales	20.10.2020
PPL	UC	Certification de cybersécurité des plateformes numériques	22.10.2020
PPL	UC	Procédure d'octroi de la DETR	22.10.2020

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.

Nature texte	Groupe politique du 1^{er} signataire	Intitulé « grand public »	Date adoption
PPL	UC	Gouvernance et performance des ports maritimes français	08.12.2020
PPL	Les Républicains	Réduire l'empreinte environnementale du numérique en France	12.01.2021
PPL	Les Républicains	Respect de la propriété immobilière contre le squat	19.01.2021
PPL	Les Républicains	Assurer un meilleur accueil des gens du voyage	19.01.2021
PPL	UC	Protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels	21.01.2021
PPL	Les Républicains	Sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales	09.02.2021
PPL	Les Républicains	Droit au respect de la dignité en détention	08.03.2021
PPL	UC	Monde combattant	09.03.2021
PPL	SER	Lutte contre la pollution plastique	11.03.2021
PPL	UC	Création d'une vignette « collection » pour les véhicules d'époque	11.03.2021
PPL	UC	Lutter contre les fraudes sociales	11.03.2021
PPL	Les Républicains	Hydroélectricité et transition énergétique	13.04.2021
PPL	RDSE	Lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique	14.04.2021
PPL	RDSE	Expropriation de biens en état d'abandon manifeste	14.04.2021
PPL	Les Indépendants	Favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA	15.04.2021
PPL	Les Républicains	Suivi des condamnés terroristes sortant de détention	25.05.2021
PPL	Les Républicains	Irresponsabilité pénale	25.05.2021
PPL	UC	Améliorer la lisibilité du droit (2)	03.06.2021
PPL	Les Républicains	Conforter l'économie du livre	08.06.2021

Nature texte	Groupe politique du 1 ^{er} signataire	Intitulé « grand public »	Date adoption
PPL	SER	Bibliothèques et développement de la lecture publique	09.06.2021
PPL	UC	Ticket restaurant étudiant	10.06.2021
PPL	UC	Nommer les enfants nés sans vie	10.06.2021
PPL	UC	Réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce	21.09.2021

23 propositions de loi de l'Assemblée nationale ont été examinées par le Sénat en première lecture cette année, contre 13 l'année dernière, 15 en 2018-2019, 14 en 2017-2018, 8 en 2016-2017 et 22 en 2015-2016. **Le Sénat a adopté 22 de ces 23 propositions de loi**, dont 2 définitivement.

Au total, les propositions de loi des députés représentent **36,8 % des propositions de loi examinées** (toutes lectures confondues) **par le Sénat en 2020-2021**, soit une proportion en hausse par rapport à l'année dernière (31 %).

Les 23 propositions de loi déposées par les députés examinées par le Sénat en première lecture au cours de l'année parlementaire 2020-2021

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	Territoires zéro chômeur de longue durée	13.10.2020	Adoption
PPL	LaREM	Déshérence des contrats de retraite supplémentaire	21.10.2020	Adoption
PPL	Libertés et Territoires	Protection patrimoniale et promotion des langues régionales	10.12.2020	Adoption
PPL	LaREM	Conseillers de l'Assemblée de Guyane	14.12.2020	Adoption
PPL	Non-inscrits	Renforcer le droit à l'avortement	20.01.2021	Rejet
PPL	UDI et Indépendants	Patrimoine sensoriel des campagnes françaises	21.01.2021	Adoption définitive
PPL	LaREM	Réforme du courtage de l'assurance	16.02.2021	Adoption
PPL	LaREM	Améliorer le système de santé par la confiance et la simplification	18.02.2021	Adoption

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	Agir ensemble	Justice de proximité et réponse pénale	18.02.2021	Adoption
PPL	Libertés et Territoires	Diverses mesures de justice sociale	09.03.2021	Adoption
PPL	MoDem	Service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe	10.03.2021	Adoption
PPL	LaREM	Fonction de directrice ou de directeur d'école	10.03.2021	Adoption
PPL	LaREM	Nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés	18.03.2021	Adoption
PPL	LaREM	Assistants maternels et salariés des particuliers employeurs	27.05.2021	Adoption définitive
PPL	Agir ensemble	Accès à certaines professions en raison de l'état de santé	27.05.2021	Adoption
PPL	LaREM	Renforcer la prévention en santé au travail	06.07.2021	Adoption
PPL	LaREM	Protéger la rémunération des agriculteurs	22.09.2021	Adoption
PPL	LaREM	Volontariat des sapeurs-pompiers	23.09.2021	Adoption
PPL	LaREM	Haut Conseil des finances publiques	27.09.2021	Adoption
PPLO	LaREM	Modernisation de la gestion des finances publiques	27.09.2021	Adoption
PPL	LaREM	Financement de la sécurité sociale	28.09.2021	Adoption
PPLO	LaREM	Financement de la sécurité sociale	28.09.2021	Adoption
PPL	LaREM	Lutte contre la maltraitance animale	30.09.2021	Adoption

L'Assemblée nationale a, quant à elle, examiné en première lecture **4 propositions de loi sénatoriales**, contre 13 l'année dernière. Elle a adopté les 4, dont 2 également en deuxième lecture au cours de l'année parlementaire.

Les 4 propositions de loi sénatoriales examinées par l'Assemblée nationale en première lecture au cours de l'année parlementaire 2020-2021

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	Protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste	15.03.2021	Adoption
PPL	Les Républicains	Garantir le droit au respect de la dignité en détention	19.03.2021	Adoption
PPL	UC	Usages dangereux du protoxyde d'azote	25.03.2021	Adoption
PPL	Les Républicains	Réduire l'empreinte environnementale du numérique en France	16.10.2021	Adoption

Le temps consacré à la discussion des **propositions de loi** au Sénat a représenté **197 h 50**, soit **34,4 % des heures consacrées aux travaux législatifs** (une part en net recul par rapport aux 41,2 % de l'année dernière, supérieure néanmoins à celle de 2018-2019, qui n'était que de 25,4 %), hors examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, contre 65,6 % pour les projets de loi.

c) Les principaux projets de loi examinés

Comme indiqué *supra*, le Sénat a donc examiné **40 projets de loi** au cours de l'année parlementaire 2020-2021.

Pour l'examen en première lecture de 10 d'entre eux (7, hors textes financiers), **la durée de la discussion des articles a été supérieure à 10 heures**.

Principaux textes examinés au cours de l'année parlementaire 2020-2021

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés (+ motions)	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption
Projet de loi de finances pour 2021	104 h 13	2 749 + 1	599	21,8 %
Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	71 h 48	2 313	473	20,4 %

Texte	Durée de la discussion des articles	Nombre d'amendements déposés (+ motions)	Nombre d'amendements adoptés	Taux d'adoption
Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale	48 h 56	1 736	199	11,5 %
Projet de loi confortant le respect des principes de la République	46 h 23	691 + 1	139	20,1 %
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021	36 h 33	1 074 + 1	214	19,9 %
Proposition de loi relative à la sécurité globale	19 h 21	387 + 1	83	21,4 %
Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire	15 h 30	266	23	8,6 %
Projet de loi relatif à la bioéthique ¹	13 h 19	178	27	15,2 %
Projet de loi relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales	14 h 00	339	133	39,2 %
Projet de loi de finances rectificative pour 2021	10 h 18	349	92	26,4 %
Projet de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur	10 h 07	237 + 1	70	29,4 %

¹ Ce texte était examiné en seconde lecture.

Enfin, le Sénat a également examiné, au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **17 conventions internationales** (contre 16 en 2019-2020 et 20 en 2018-2019), dont **12** ont été examinées **en forme simplifiée** et **5 en forme normale**.

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

En 2020-2021, **7 propositions de loi** ont été examinées 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, soit le même nombre de textes que l'année dernière. 4 de ces 7 propositions de loi étaient examinées en deuxième lecture. Cette année, en revanche, aucun projet de loi n'a été examiné selon cette procédure (contre un lors de la dernière session). Cela représente environ **6,4 % des textes** contre 9 % l'année dernière et 16% en 2018-2019.

**Les 7 propositions de loi examinées en 2020-2021
selon la procédure de législation en commission (LEC)**

Texte	Date d'examen en séance publique
Proposition de loi rectifiée visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales	09.02.2021
Proposition de loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine (deuxième lecture)	02.03.2021
Proposition de loi relative au monde combattant	09.03.2021
Proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations (deuxième lecture)	20.05.2021
Proposition de loi en faveur de l'engagement associatif (deuxième lecture)	20.05.2021
Proposition de loi tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote (deuxième lecture)	25.05.2021
Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit	03.06.2021

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

1. Un recours toujours élevé à la procédure accélérée

Le nombre de **procédures accélérées** engagées par le Gouvernement a encore augmenté au cours de l'année parlementaire 2020-2021 : **60 procédures accélérées ont été engagées**, sur **58 textes**¹, soit **11 textes de plus** que l'année dernière.

Sur ces 58 textes, on compte 27 projets de loi (hors conventions internationales), 5 conventions internationales, 22 propositions de loi de l'Assemblée nationale et 4 propositions de loi sénatoriales, un chiffre en nette augmentation par rapport à l'année dernière, où une seule proposition de loi sénatoriale avait fait l'objet d'un engagement de procédure accélérée. Pour la première fois depuis dix ans, l'une de ces 4 propositions de loi sénatoriales est, en outre, issue d'un groupe d'opposition du Sénat non aligné avec la majorité gouvernementale².

On observe 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 nettement : seuls 5 des 27 projets de loi (soit 18,5 %, contre 35,5 % l'année dernière) ayant fait l'objet de la procédure accélérée ont ainsi été déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat.

Lors de l'année parlementaire 2020-2021, le Sénat a examiné **53 textes en procédure accélérée sur 108** (hors conventions internationales), soit environ 49,1 %, en augmentation de près de 13,2 points par rapport à l'année dernière.

a) La quasi-totalité des projets de loi examinés ont fait l'objet de l'engagement d'une procédure accélérée

La tendance à faire du recours à la procédure accélérée la **procédure de droit commun d'examen des projets de loi** a été nettement confirmée en 2020-2021.

¹ La procédure accélérée a été engagée cette année sur les lettres rectificatives au projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement et au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Proposition de loi n° 339 (2020-2021) relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique de Mme Sylvie Robert et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, déposée le 3 février 2021.

En effet, hors conventions internationales et sans compter les textes pour lesquels la Constitution ne prévoit qu'une seule lecture dans chaque assemblée, **34 des 35 projets de loi examinés** avaient fait l'objet de l'engagement d'une procédure accélérée (soit tous sauf un, comme l'année dernière).

Hormis les 4 projets de loi financiers, pour lesquels la Constitution prévoit une seule lecture dans chaque assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire et le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, pour lequel la procédure accélérée ne peut être engagée, **seul le projet de loi relatif à la bioéthique, examiné en deuxième lecture, a ainsi été examiné sans qu'ait été engagée la procédure accélérée.**

b) Une proportion en augmentation des propositions de loi examinées en procédure accélérée

Sur les 68 propositions de loi examinées en 2020-2021 par le Sénat, 19 l'ont été après engagement de la procédure accélérée, soit **28 %**, une proportion en nette augmentation par rapport à l'année dernière (15,7 %). Parmi elles, **4 étaient d'origine sénatoriale** (contre une seule l'année dernière). Ces chiffres donnent une indication sur le nombre de propositions de loi soutenues par le Gouvernement.

4 propositions de loi sénatoriales examinées en 2020-2021 pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée

- PPL (S) visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs ;
- PPL (S) relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique ;
- PPL (S) permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce ;
- PPL (S) tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

Une seule CMP a été réunie après deux lectures dans chaque assemblée cette année (sur le projet de loi relatif à la bioéthique), comme l'année dernière (contre aucune en 2018-2019, une en 2017-2018, 2 en 2016-2017 et 20 en 2015-2016).

c) Aucune opposition du Sénat à l'engagement de la procédure accélérée au cours de l'année parlementaire

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.**

Cette faculté n'a pas été utilisée cette année.

Elle n'a jusque-là été utilisée qu'à trois reprises : en 2013-2014¹, en 2014-2015², ainsi que l'année dernière lors de la réunion de la Conférence des Présidents du Sénat du **mardi 28 janvier 2020 sur les projets de loi organique et ordinaire instituant un système universel de retraite.**

2. Les conséquences du recours élevé à la procédure accélérée

a) Le faible nombre de deuxièmes lectures

En 2020-2021, **7 textes** ont fait l'objet d'une deuxième lecture, contre 6 en 2019-2020, 7 en 2018-2019, aucun en 2017-2018 et 5 en 2016-2017.

Il s'agit de 5 propositions de loi, dont 3 sénatoriales, et de 2 projets de loi, dont un projet de loi constitutionnelle.

Textes ayant fait l'objet d'une deuxième lecture lors de l'année 2020-2021

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée 1 ^{ère} lecture	Durée 2 ^{ème} lecture	Ratio 2 ^{ème} /1 ^{ère} lect.
PJL	Bioéthique	29.06.2021	32 h 46	15 h 38	47,7 %
PPL (S)	Fondation du patrimoine	20.05.2021	1 h 02	0 h 51	82,3 %
PPL (S)	Protéger les mineurs des crimes et délits sexuels	15.04.2021	3 h 31	2 h 58	84,4 %
PPL (AN)	Engagement associatif ³	24.06.2021	2 h 35	0 h 57	36,8 %
PPL (AN)	Améliorer la trésorerie des associations	24.06.2021	4 h 04	0 h 51	20,9 %
PPL (S)	Usages dangereux du protoxyde d'azote	25.05.2021	1 h 54	0 h 53	46,5 %
PJLC	Article 1 ^{er} de la Constitution et préservation de l'environnement	05.07.2021	4 h 20	1 h 49	41,9 %

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

¹ Lors de sa réunion du mercredi 18 juin 2014, la Conférence des Présidents du Sénat s'opposa, en application des articles 45, alinéa 2, de la Constitution, et 29, alinéa 6, du Règlement du Sénat, à l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement sur le projet de loi n° 635 (2013-2014) relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, déposé le jour même au Sénat. Il s'agissait de la première utilisation par l'une des Conférences des Présidents des deux assemblées de la possibilité ouverte, depuis la révision constitutionnelle de 2008, par l'article 45, alinéa 2, de la Constitution.

² Lors de sa réunion du 10 décembre 2014, la Conférence des Présidents s'opposa à l'engagement de la procédure accélérée sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Ce texte a été adopté à l'issue d'une troisième lecture à l'Assemblée nationale.

b) Un plus grand nombre de nouvelles lectures

13 commissions mixtes paritaires ont échoué au cours de cette année parlementaire et le Sénat a examiné **13 textes en nouvelle lecture**, contre 8 l'année dernière, 11 en 2018-2019, 14 en 2017-2018 et 12 en 2016-2017.

4 de ces 13 textes ont été adoptés par le Sénat en nouvelle lecture. Pour les **9 autres textes**, le Sénat a **rejeté le texte en nouvelle lecture**, dont, dans **8 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 53,5 % 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.

**Textes ayant fait l'objet d'une nouvelle lecture
lors de l'année 2020-2021**

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée première lecture	Durée nouvelle lecture	Ratio N^elle/ 1^{ère} lect.
PJL	Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire	07.11.2020	7 h 40	2 h 04	27,1 %
PJL	Adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière	18.11.2020	3 h 40	1 h 34	42,9 %
PJL (PLFSS)	Financement de la sécurité sociale pour 2021	30.11.2020	40 h 55	1 h 22	3,4 %
PJL	Code de la sécurité intérieure	17.12.2020	2 h 07	1 h 07	52,8 %
PJLO	Conseil économique, social et environnemental	15.12.2020	4 h 57	1 h 07	22,7 %
PJL	Restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal	17.12.2020	2 h 23	1 h 16	53,5 %
PJL (PLF)	Budget 2021	17.12.2020	151 h 10	1 h 25	0,9 %
PJL	Prorogation de l'état d'urgence sanitaire	09.02.2021	3 h 45	1 h 25	37,9 %
PPL (AN)	Améliorer le système de santé par la confiance et la simplification	14.04.2021	8 h 34	1 h 01	11,9 %
PJL	Bioéthique	29.06.2021	32 h 46	1 h 26	4,4 %

Nature texte	Textes	Date d'adoption définitive	Durée première lecture	Durée nouvelle lecture	Ratio N ^{elle} / 1 ^{ère} lect.
PJL	Respect des principes de la République	23.07.2021	50 h 50	1 h 11	2,3 %
PJL	Prévention d'actes de terrorisme et renseignement	22.07.2021	7 h 40	1 h 45	22,8 %
PJL	Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2020	23.07.2021	2 h 14	0 h 56	42,0 %

3. Un délai d'adoption des textes allongé de quinze jours

En 2020-2021, le **délai moyen d'adoption des textes** (hors PLF, PLFR, PLFSS, PJL de règlement et conventions internationales) a atteint **250 jours** (environ 8 mois et 10 jours), soit 15 jours de plus que l'année dernière et le **plus haut niveau depuis 2014-2015** (283 jours).

Il convient néanmoins de noter que ce niveau élevé s'explique en partie par le **délai d'adoption particulièrement élevé (supérieur à 900 jours) de deux textes** : la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif déposée le 4 avril 2018 à l'Assemblée nationale et adoptée définitivement, en troisième lecture, par l'Assemblée nationale le 24 juin 2021 (1 177 jours) et la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, déposée à l'Assemblée nationale le 17 octobre 2018 et adoptée définitivement, également en troisième lecture, par l'Assemblée nationale le 24 juin 2021 (981 jours). Sans ces deux textes, le délai d'adoption moyen pour l'année 2020-2021 serait réduit de 35 jours, pour atteindre 215 jours.

En outre, le délai d'adoption du projet de loi relatif à la bioéthique, pour lequel la procédure accélérée n'avait pas été engagée a également été particulièrement élevé : déposé à l'Assemblée nationale le 24 juillet 2019 et adopté définitivement par l'Assemblée nationale, en lecture définitive le 29 juin 2021, le délai d'adoption de ce texte est de 706 jours, soit près de 2 ans.

On constate en revanche, après les nettes diminutions constatées l'année dernière, une **forte augmentation du délai moyen d'adoption des textes avec procédure accélérée**, passant de 134 jours à 156 jours (soit un peu plus de 5 mois), **ainsi que des projets de loi**, passant de 94 jours à 170 jours (soit plus de 5 mois et demi).

Deux projets de loi, tous deux relatifs à la crise sanitaire, ont cependant été adoptés dans des délais particulièrement courts : le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire adopté le 25 juillet 2021 (délai d'adoption de 6 jours) et le projet de loi relatif à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer, adopté le 9 septembre 2021 (délai d'adoption de 8 jours).

À noter **qu'un seul projet de loi définitivement adopté l'a été sans engagement de la procédure accélérée** (projet de loi relatif à la bioéthique).

**Délais moyens d'adoption (en jours)
des textes* définitivement adoptés en 2020-2021**

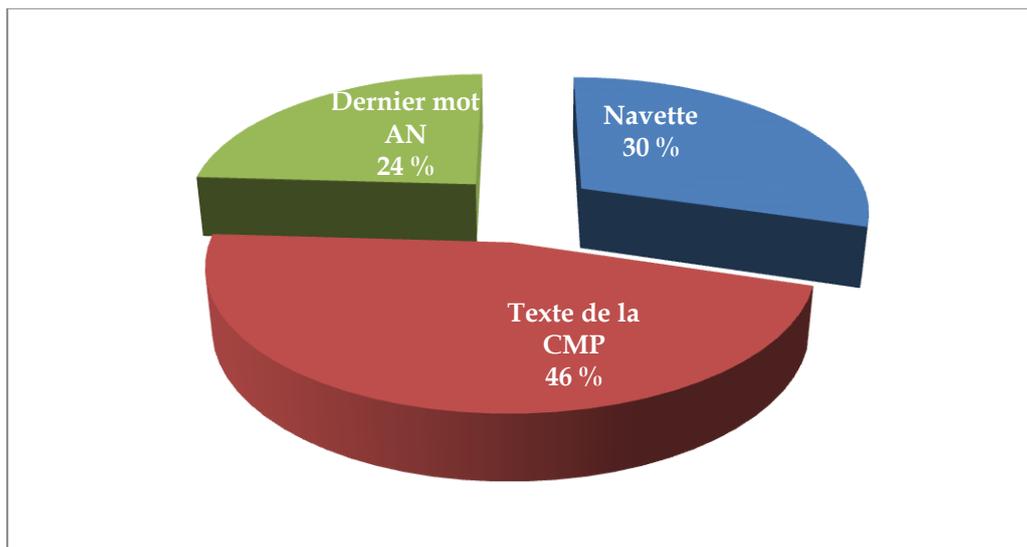
	Délais moyens d'adoption en 2017-2018	Délais moyens d'adoption en 2018-2019	Délais moyens d'adoption en 2019-2020	Délais moyens d'adoption en 2020-2021
Tous textes*	177	240	235	250
Tous textes* avec procédure accélérée	136	170	134	156
Tous textes* sans procédure accélérée	352	379	490	617
Tous PJJ*	148	168	94	170
PJJ* avec procédure accélérée	142	168	94	152
PJJ* sans procédure accélérée	306	-	-	706
Toutes PPL	236	297	369	376
PPL avec procédure accélérée	113	174	218	169
PPL sans procédure accélérée	360	379	490	607

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

C. PLUS DE TROIS TEXTES SUR QUATRE ADOPTÉS DANS LES MÊMES TERMES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **54 textes ont été adoptés définitivement par le Parlement (35 projets de loi, 19 propositions de loi, dont 4 d'origine sénatoriale), auxquels on peut ajouter 22 conventions internationales.**

Hors conventions internationales, **29,6 % (16) des textes ont été adoptés par la navette** (soit le même nombre qu'en 2019-2020 mais une proportion en baisse de plus de 8 points), **46,3 % (25) par le vote des conclusions de commissions mixtes paritaires** et **24,2 % (13) 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 2017-2018	Année parlementaire 2018-2019	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021
Textes adoptés définitivement (hors conventions)	41	50	42	54
Textes adoptés par la navette	11 (26,9 %)	21 (42 %)	16 (38,1 %)	16 (29,6 %)
Adoptions texte CMP	18 (43,9 %)	17 (34 %)	18 (42,9 %)	25 (46,3 %)
Dernier mot AN	12 (29,3 %)	12 (24 %)	8 (19,0 %)	13 (24,2 %)
Réunions CMP (<i>Échecs</i>)	35 (16)	28 (10)	23 (7)	38 (13)

1. 30 % 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 **encore diminué** cette année, **passant de 38,1 % à 29,6 %**, ce qui correspond à **16 textes**. 9 textes ont été votés conformes par l'Assemblée nationale et 7 par le Sénat. Exactement comme l'année dernière, la très large **majorité de ces textes** (11 sur 16, soit 68,8 %) sont des **propositions de loi**.

La moitié de ces textes (8) ont été adoptés conformes dès la **première lecture**. L'Assemblée nationale a adopté 2 textes conformes en première lecture et le Sénat 6.

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

- PJLO (S) relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ;
- PJL (S) ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

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

- PPL (AN) relative à la répartition des sièges de conseiller à l'assemblée de Guyane entre les sections électorales ;
- PPL (AN) visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises ;
- PJL (AN) habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage ;
- PJL (AN) ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;
- PPL (AN) visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs ;
- PJL (AN) autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

6 textes ont été adoptés conformes en deuxième lecture, soit 37,5 % des textes adoptés conformes. Le Sénat en a adopté 1, l'Assemblée nationale 5.

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

- PPL (AN) visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne ;
- PPL (AN) relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire ;
- PPL (AN) relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion ;
- PPL (S) visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels ;
- PPL (S) visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du Patrimoine.

**1 texte voté par l'Assemblée nationale et adopté conforme
par le Sénat en deuxième lecture**

- PPL (S) tendant à protéger les mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote.

Enfin, **2 textes** ont été **adoptés conformes** par l'Assemblée nationale en **troisième lecture (aucun au Sénat)**.

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

- PPL (AN) visant à améliorer la trésorerie des associations ;
- PPL (AN) en faveur de l'engagement associatif.

2. 46 % des textes ont été adoptés après un accord en CMP

25 textes, hors conventions internationales, **ont été adoptés après accord en commission mixte paritaire (CMP), soit une proportion de 46,3 %**, en augmentation de plus de 3 points par rapport à l'année dernière.

Au total, **41 textes** sur 54, soit **75,9 % 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 recul de 5 points par rapport à l'année dernière.

25 textes adoptés après accord en CMP

- PJJ (S) d'accélération et de simplification de l'action publique ;
- PJJ (AN) relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire ;
- PJJ (AN) de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur ;
- PLFR (AN) pour 2020 ;
- PPL (AN) inclusion dans l'emploi par l'activité économique ;

- PJJ (AN) relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales ;
- PJLO (AN) relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales ;
- PJJ (S) relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée ;
- PJJ (AN) ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs ;
- PJJ (S) portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique ;
- PJLO (AN) relatif à l'élection du Président de la République ;
- PPL (S) tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention ;
- PPL (AN) améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale ;
- PPL (AN) relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement ;
- PPL (AN) rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe ;
- PPL (AN) relative à la sécurité globale ;
- PJJ (AN) relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- PLFR (AN) pour 2021 ;
- PJJ (AN) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- PJJ (AN) relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales ;
- PPL (AN) pour renforcer la prévention en santé au travail ;
- PJJ (AN) relatif à la gestion de la crise sanitaire ;
- PJJ (S) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances ;
- PJJ (S) relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique ;
- 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.

3. Un taux d'échec en CMP en légère hausse

En 2020-2021, 13 commissions mixtes paritaires (CMP) sur 38, soit 34,2 %, ont connu un échec, soit une proportion en hausse de près de 4 points par rapport à l'année dernière, après deux années consécutives de baisse. Ce taux d'échec est néanmoins 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 plusieurs 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 le projet de loi relatif à la bioéthique, la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, ou encore le projet de loi confortant le respect des principes de la République et le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

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

13 textes ont fait l'objet du « **dernier mot** » de l'Assemblée nationale cette année, contre 8 en 2019-2020, 12 en 2018-2019 et en 2017-2018 et 14 en 2016-2017.

Cela représente **24,2 % des textes définitivement adoptés**, hors conventions internationales, une proportion en augmentation par rapport aux 19 % de l'année dernière mais qui retrouve un niveau équivalent à celui de 2018-2019 (24 %). Le taux d'adoption des lois par le « dernier mot » s'élève depuis 1959 à 12,6 % et il a atteint sur la période de cohabitation de 1997-2002 plus de 31 %.

Après l'échec de CMP, **9 textes ont été rejetés par le Sénat en nouvelle lecture**, dont 8 par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable. Les **4 autres**, à savoir le premier projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et le projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, ont été **modifiés par le Sénat en nouvelle lecture**, avant de faire l'objet d'une lecture définitive à l'Assemblée nationale.

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

- P JL (AN) autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ;
- P JL (S) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ;
- PLFSS pour 2021 ;
- P JLO (AN) relatif au Conseil économique, social et environnemental ;
- P JL (AN) relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure ;

- PJJ (AN) relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal ;
- PLFI pour 2021 ;
- PJJ (AN) autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués pour faire face à la crise sanitaire ;
- PPL (AN) visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification ;
- PJJ (AN) relatif à la bioéthique ;
- PJJ (AN) relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement ;
- PJJ (AN) confortant le respect des principes de la République ;
- PLR du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

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

A. UN NOMBRE DE MOTIONS DÉPOSÉES QUI AUGMENTE SENSIBLEMENT

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **31 motions de procédure** ont été déposées : 6 motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, 22 motions tendant à opposer la question préalable et 3 motions tendant au renvoi en commission.

Ce nombre est en augmentation par rapport à l'année dernière (21) et retrouve un niveau comparable aux deux années précédentes (respectivement 33 et 34 motions déposées). Il est très supérieur au niveau atteint en 2016-2017 et 2014-2015 (respectivement 12 et 11 motions déposées).

Un texte a fait l'objet de trois motions (contre 0 l'année dernière et 2 en 2018-2019) sur l'ensemble du texte – la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification – et **2 textes ont fait l'objet de 2 motions** au cours de la même lecture (contre 3 l'année dernière) – le projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire et le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (exception d'irrecevabilité et question préalable).

Sur les 28 motions portant sur l'ensemble d'un texte, **9 ont été adoptées**, contre 7 l'année dernière : **aucune exception d'irrecevabilité, 9 questions préalables**¹. 8 des 9 questions préalables ont été adoptées à l'occasion de nouvelles lectures et une à l'occasion d'une première lecture d'une proposition de loi.

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 2 amendements déposés sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale, à 4 amendements sur le projet de loi relatif à la lutte contre le dérèglement climatique et à la résilience face à ses effets, à 2 amendements sur la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, **en ce qu'ils étaient contraires à l'article 38 de la Constitution**.

Motions déposées et adoptées au Sénat en 2020-2021

Nature de la motion	Total
Exception d'irrecevabilité (dont adoptées)	6 (3)
Question préalable (dont adoptées)	22 (9)
Renvoi en commission (dont adoptées)	3 (0)
Préjudicielle	-
Référendaire	-
TOTAL	31 (12)

¹ Nouvelles lectures du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, du projet de loi relatif à la restitution des biens culturels au Bénin et au Sénégal, du projet de loi de finances rectificative pour 2021, du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, du projet de loi relatif à la bioéthique et du projet de loi confortant le respect des principes de la République et première lecture de la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement.

B. LES AMENDEMENTS EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **6 467 amendements ont été déposés en commission et 13 595 amendements en séance publique**, soit **20 242 amendements déposés au total**. Ce nombre a quasiment doublé par rapport à l'année dernière (10 398 amendements).

Pour ce qui concerne les amendements déposés en **commission**, l'augmentation est de **+ 200 %**, soit **un triplement**.

Pour ce qui concerne les amendements déposés en **séance publique**, l'augmentation est un peu moins forte mais demeure particulièrement importante : **+ 64,9 %** par rapport à 2019-2020. Cette année marque un **record absolu d'amendements déposés en séance publique** depuis le début de la V^{ème} République.

68 % des amendements ont été déposés en séance publique, une proportion en baisse par rapport à l'année dernière (cette part atteignait près de 80 %).

Répartition des amendements déposés en commission et en séance

	Total Déposés	Commission	Séance	% com.	% séance
Gouvernement	612	2	610	0,3 %	99,7 %
Rapp. + com fonds	1 930	1 294	636	67 %	33 %
Com avis	607	482	125	79,4 %	20,6 %
Groupes	16 913	4 689	12 224	27,7 %	72,3 %
Les Républicains	4 544	1 666	2 878	36,7 %	63,3 %
SER	3 541	872	2 669	24,6 %	75,4 %
Union centriste	2 185	590	1 595	27 %	73 %
RDSE	1 116	318	798	28,5 %	71,5 %
RDPI	1 073	325	748	30,3 %	69,7 %
CRCE	1 684	278	1 406	16,5 %	83,5 %
Les Indépendants - République et Territoires	879	282	597	32,1 %	67,9 %
GEST	1 715	321	1 394	18,7 %	81,3 %
NI	176	37	139	21 %	79 %
Total	20 242	6 467	13 595	31,9 %	68,1 %

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	-	-
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
2020-2021	13 595	2 695	6 467	3 233

2 695 amendements ont été adoptés en **séance publique**, soit une augmentation de 58 % par rapport à l'année dernière. En revanche, le taux d'adoption diminue à nouveau légèrement, à **19,8 %** cette année (contre 20,7 % en 2019-2020 et 23,6 % en 2018-2019). **Un amendement sur 5 a été adopté en séance cette année.**

Le nombre d'amendements adoptés en commission, qui s'élève à 3 233, est cette année est plus de trois fois plus élevé que l'année dernière (+ 218 %). Contrairement aux deux années précédentes, il est **plus élevé que le nombre d'amendements adoptés en séance publique**. Le taux d'adoption des amendements de commission, de 50 %, est également en augmentation par rapport à l'année dernière (47,2 %) et aussi par rapport à l'année précédente (43,3 %). Il se rapproche à nouveau des taux atteints en 2017-2018 et en 2016-2017 (respectivement 51,5 % et 53,3 %).

1. Une explosion du nombre d'amendements déposés en commission

Le nombre d'amendements déposés en commission a connu une **très forte augmentation** cette année (+ 200 %) : il a été **multiplié par trois** par rapport à l'année dernière.

Il convient de noter que le **projet de loi relatif à la lutte contre le dérèglement climatique et au renforcement de la résilience** face à ses effets a donné lieu au **plus grand nombre d'amendements déposés sur un texte de commission depuis 2008**, avec **1 940 amendements** déposés.

1 294 amendements ont été déposés par les rapporteurs au fond (soit 20 % du total), **482** par les commissions saisies pour avis (soit 7,5 %) et **4 689** par les groupes politiques (soit 72,5 %).

Parmi les **groupes**, la part d'amendements déposés par des membres des groupes de la majorité sénatoriale est à nouveau en baisse cette année (35 %), alors qu'elle atteignait 60 % en 2017-2018 : **1 666** pour le groupe **Les Républicains** (soit 25,8 % du total), **590** pour le groupe **UC** (soit 9,1 %). 282 amendements ont été déposés par des membres du groupe **Les Indépendants** (soit 4,4 %). **872** amendements (soit 13,5 %) ont été déposés par les membres du **groupe Socialiste, écologiste et républicain**, **318** (soit 4,9 %) par ceux du groupe **RDSE**, **325** par ceux du groupe **RDPI** (soit 5 %), **278** (soit 4,3%) par ceux du **groupe CRCE** et **321** (soit 5 %) par les membres du groupe **GEST**. Les **NI** ont déposé **37** amendements en commission (soit 0,6 %).

Les groupes ont déposé 27,7 % de leurs amendements en commission, une proportion **en hausse de 12,5 points** par rapport à l'année dernière. Alors qu'un seul des sept groupes politiques ne dépassait le taux de 20 % des amendements déposés en commission l'année dernière, six des huit groupes politiques l'ont dépassé cette année.

Le **Gouvernement** n'a déposé que **2** amendements en commission, **réservant 99,7 % de ses amendements pour la séance publique**.

2. Un nombre d'amendements déposés en séance publique en augmentation de 64,9 % par rapport à l'année dernière

13 595 amendements ont été déposés en séance publique au cours de cette année parlementaire : il s'agit du **record absolu depuis 1958**. Par rapport à l'année dernière, ce nombre est en **augmentation de 64,9 %**.

Le **Gouvernement** a déposé **610 amendements** (soit 4,5 % des amendements déposés), les **commissions saisies au fond 636 amendements** (4,7 %) et les **commissions saisies pour avis 125** (0,9 %), et les **groupes 12 224** (soit 90 % 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 troisième année consécutive, **le groupe Les Républicains a déposé le plus d'amendements**, avec 2 878 amendements, soit plus d'un amendement sur cinq déposés (**21,2 %**), suivi du groupe Socialiste, écologiste et républicain avec 2 669 amendements, soit 19,6 %, et du groupe UC avec 1 595 amendements, soit 11,7 %.

Le groupe CRCE a déposé 1 406 amendements de séance, soit 10,3 %, le GEST 1 394, soit 10,2 %, le groupe RDSE 798 amendements, soit 5,9 %, le groupe RDPI 748 amendements, soit 5,5 %, et le groupe les Indépendants 597 amendements, soit 4,4 %.

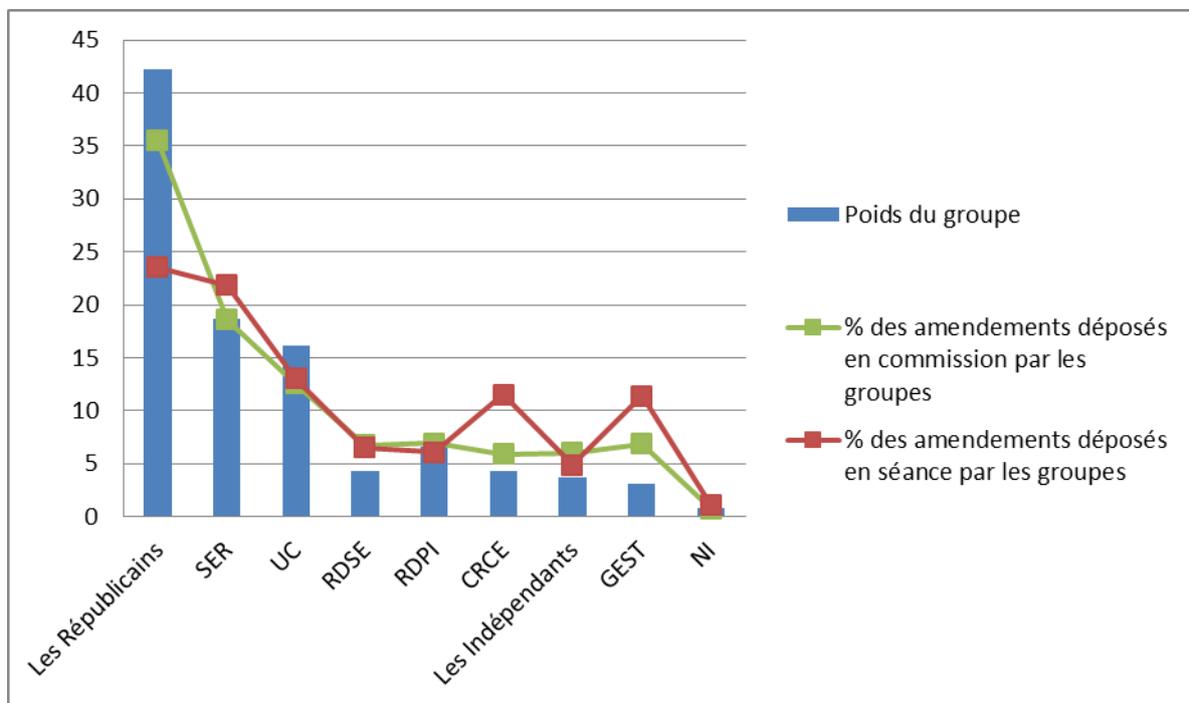
Les groupes de la majorité sénatoriale ont ainsi déposé 32,9 % des amendements de séance, une proportion en baisse de plus de 7 points par rapport à l'année dernière.

3. Répartition des amendements déposés en commission et en séance par les groupes

	Poids du groupe dans les effectifs du Sénat ¹	% du total des amendements déposés par les groupes		
		en commission	en séance	Total commission + séance
Les Républicains	42,24 %	35,53 %	23,54 %	26,87 %
SER	18,68 %	18,60 %	21,83 %	20,94 %
Union centriste	16,09 %	12,58 %	13,05 %	12,92 %
RDSE	4,31 %	6,78 %	6,53 %	6,60 %
RDPI	6,61 %	6,93 %	6,12 %	6,34 %
CRCE	4,31 %	5,93 %	11,50 %	9,96 %

¹ Composition du Sénat au 30 septembre 2021.

	Poids du groupe dans les effectifs du Sénat ¹	% du total des amendements déposés par les groupes		
		en commission	en séance	Total commission + séance
Les Indépendants - République et Territoires	3,74 %	6,01 %	4,88 %	5,20 %
GEST	3,16 %	6,85 %	11,40 %	10,14 %
NI	0,86 %	0,79 %	1,14 %	1,04 %



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

1 826 amendements de séance ont été déclarés irrecevables au cours de l'année parlementaire 2020-2021, un nombre **en nette croissance** par rapport à 2019-2020 (+ 48,8 %). La **proportion** des amendements déclarés irrecevables diminue en revanche légèrement par rapport au niveau record atteint l'année dernière (14,8 %) et également par rapport à 2018-2019 (13,1 %) : atteignant **13,4 %**, elle reste supérieure aux niveaux de 2016-2017 (10,9 %) et surtout de 2017-2018 (7,1 %).

Les amendements déclarés irrecevables

	Année parlementaire 2017-2018	Année parlementaire 2018-2019	Année parlementaire 2019-2020	Année parlementaire 2020-2021
Irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution)	304 (50,1 %)	671 (50,3 %)	609 (50 %)	786 (43 %)
Irrecevabilité budgétaire (LOLF)	84 (13,8 %)	97 (7,3 %)	206 (16,9 %)	280 (15,4 %)
Irrecevabilité sociale (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)	27 (0,4 %)	79 (5,9 %)	131 (10,8 %)	142 (7,8 %)
Amendements hors du domaine de la loi (article 41 de la Constitution)	100 (16,5 %)	80 (6 %)	57 (4,7 %)	114 (6,2 %)
Absence de lien avec le texte (article 45, alinéa 1, de la Constitution)	80 (13,2 %)	388 (29,1 %)	144 (11,8 %)	483 (26,5 %)
Irrecevabilité « entonnoir » (article 44 <i>bis</i> , alinéas 5 et 6, du Règlement)	0	11 (0,8 %)	57 (4,7 %)	6 (0,3 %)
Irrecevabilité dans le cadre d'une procédure de législation en commission (article 47 <i>quater</i> du Règlement)	-	2 (0,1 %)	-	-
Irrecevabilité adoptée par le Sénat en séance publique (article 44 <i>bis</i> du Règlement)	12 (2 %)	7 (0,5 %)	14 (1,1 %)	6 (0,3 %)
Total	607	1 335	1 218	1 817

Par ailleurs, cette année, **464 amendements** ont été déclarés **irrecevables** au stade de l'élaboration du texte en **commission** (contre 592 l'année dernière) : 198 au titre de l'article 40 de la Constitution, 248 au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution, 1 au titre de l'article 44 *bis*, alinéas 5 et 6, du Règlement et 15 au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

5. Un amendement sur deux adoptés en commission et un taux d'adoption en léger retrait en séance publique

• **3 233 amendements** ont été **adoptés en commission** au cours de l'année parlementaire, soit près de **50 % de taux d'adoption**, proportion en légère augmentation par rapport à l'année dernière (47,2 %).

Parmi ces **3 233 amendements** adoptés figuraient **1 269 amendements des rapporteurs** (98 % d'adoption), **463 des commissions saisies pour avis** (96 % d'adoption), **2 du Gouvernement** (tous deux adoptés) et **1 499 des groupes politiques** (32 % d'adoption, une proportion quasiment doublée par rapport à l'année dernière).

• Le **taux d'adoption** des amendements de séance a, quant à lui, encore diminué cette année **passant de 20,7 % à 19,8 %**.

Taux d'adoption des amendements

Auteur	Amendements adoptés en commission		Amendements adoptés en séance publique	
	Valeur absolue	% des déposés	Valeur absolue	% des déposés
Gouvernement	2	100 %	253	41,5 %
Rapporteurs/ Commission	1 269	98 %	551	86,7 %
Rapporteurs/ Commission pour avis	463	96 %	96	76,8 %
Groupes	1 499	32 %	1 795	14,7 %
Les Républicains	610	36,6 %	610	21,2 %
Socialiste, écologiste et républicain	241	27,6 %	345	12,9 %
UC	227	38,5 %	288	18,1 %
RDPI	118	36,3 %	203	27,1 %
CRCE	44	15,8 %	87	6,2 %
RDSE	72	22,6 %	99	12,4 %
Les Indépendants	91	32,3 %	67	11,2 %
GEST	69	21,5 %	96	6,9 %
NI	27	73 %	0	0 %
Total	3 233	50 %	2 695	19,8 %

6. Un taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat en sensible augmentation

58 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale. Ce taux est en forte augmentation par rapport à l'année dernière (45 %).

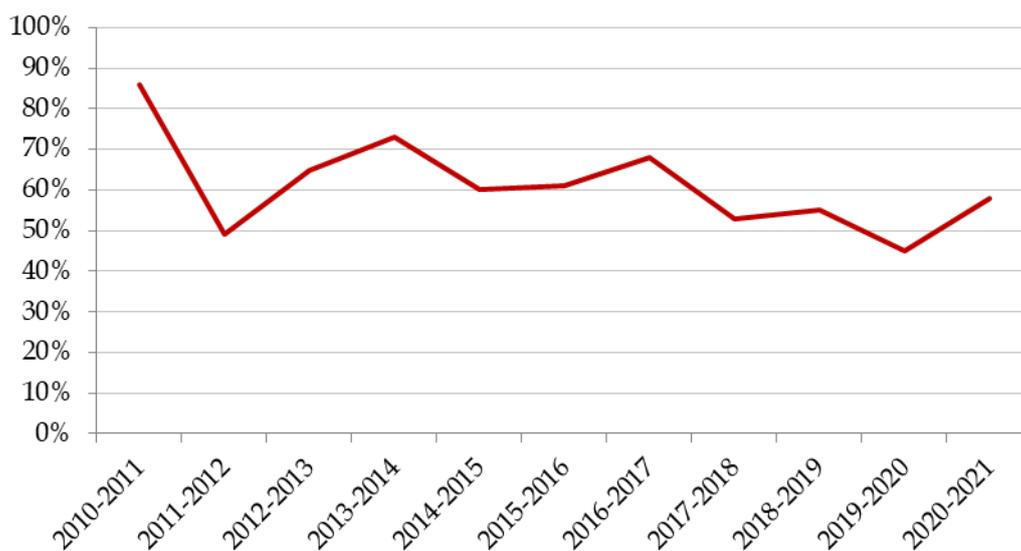
Le taux de reprise des amendements adoptés **en commission** atteint **65 %** (contre 72 % l'année dernière) et le taux de reprise des amendements adoptés en **séance publique** atteint 54 % (contre 40 % l'année dernière).

65 % des amendements des commissions saisies au fond et 69 % 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 **81 %** des amendements issus du groupe **RDPI**, **48 %** des amendements issus du groupe **socialiste, écologiste et républicain**, **46 %** des amendements issus du groupe **Les Indépendants**, **46 %** des amendements issus du groupe **CRCE**, **42 %** des amendements issus du groupe **Les Républicains**, **41 %** des amendements issus du groupe **UC**, et **42 %** des amendements issus du groupe **RDSE** ont été repris par l'Assemblée nationale.

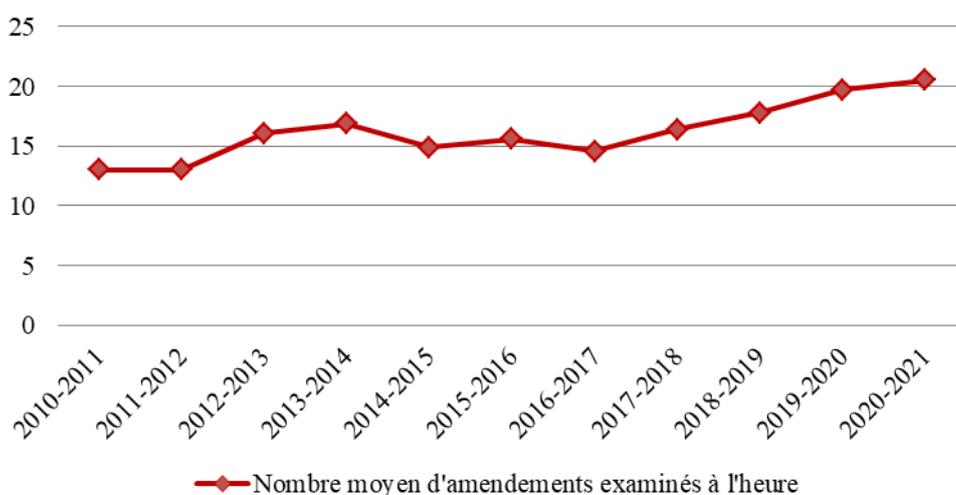
Enfin, **97 %** des amendements du **Gouvernement** adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée nationale.

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



7. Un braquet d'examen des amendements de séance qui ne cesse d'augmenter

Pour la quatrième 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 19,7 à 20,5 amendements par heure, atteignant un nouveau niveau record. Le braquet était de 17,8 en 2018-2019, 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 12,5 pour le projet de loi relatif à la bioéthique (deuxième lecture) et 43,5 pour la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

C. L'INFLATION LÉGISLATIVE : UN PHÉNOMÈNE FAIBLEMENT ENRAYÉ, DES DANGERS VÉRIFIÉS SUR LA LISIBILITÉ ET LA FIABILITÉ DE LA LOI

1. Des chiffres qui confirment un tendancier de croissance en articles et en volume des textes, mais sur un rythme légèrement maîtrisé par rapport à l'exercice précédent

Entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021, 54 textes ont été définitivement adoptés par le Parlement, hors conventions internationales. Ce nombre s'inscrit dans la tendance observée depuis les trois derniers exercices, qui stabilise à un peu plus de 48 le nombre moyen de textes définitivement adoptés par session.

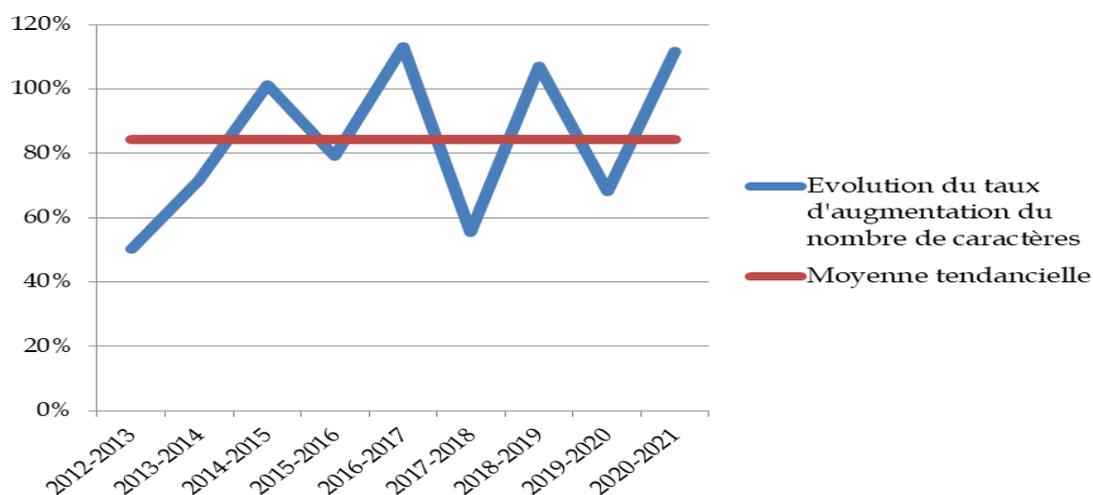
Cette apparente stabilité dissimule un phénomène désormais récurrent d'**inflation législative**, mesurable à l'aide de deux indicateurs : l'augmentation en cours de navette du **nombre d'articles**, d'une part, et du **nombre de caractères du texte**, d'autre part.

À première vue, **l'augmentation du nombre d'articles connaît un léger tassement** par rapport à l'exercice précédent : l'augmentation constatée au cours de la session 2019-2020 de + 179,7 % s'est réduite en 2020-2021 à + 118,06 %. Cet écart doit être toutefois relativisé au regard des valeurs absolues. En effet, la croissance du nombre moyen d'articles par texte en cours de navette s'inscrit dans la même tendance pour les deux exercices (de 11 à 30 pour 2019-2020 et de 14 à 30 pour 2021-2022).

Ces chiffres dissimulent une **réalité peu homogène**. Si l'accroissement du nombre d'articles est un phénomène touchant la quasi-totalité des textes définitivement adoptés¹, il se constate particulièrement pour **quelques cas isolés**, souvent à raison de la sensibilité de leur matière : pour la session 2020-2021, il s'agit, à différents degrés, de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire (passée de 8 à 18 articles), de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (passée de 51 à 103 articles) et, surtout, de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (passée de 69 à 305 articles).

Le nombre de caractères contenus dans la loi, qui approche la volumétrie réelle d'un texte de façon plus fine, a, pour sa part, connu au cours de cette session une **augmentation spectaculaire de + 106,2 % (un peu plus d'un doublement de volume)**, soit un taux très supérieur à celui de l'exercice précédent (+ 68,1 %), qui porte la **tendance de croissance moyenne des textes observée depuis 2012 à + 83,6 %**.

Évolution du volume du texte en cours de navette
(comparatif des sessions 2012-2013 à 2020-2021)

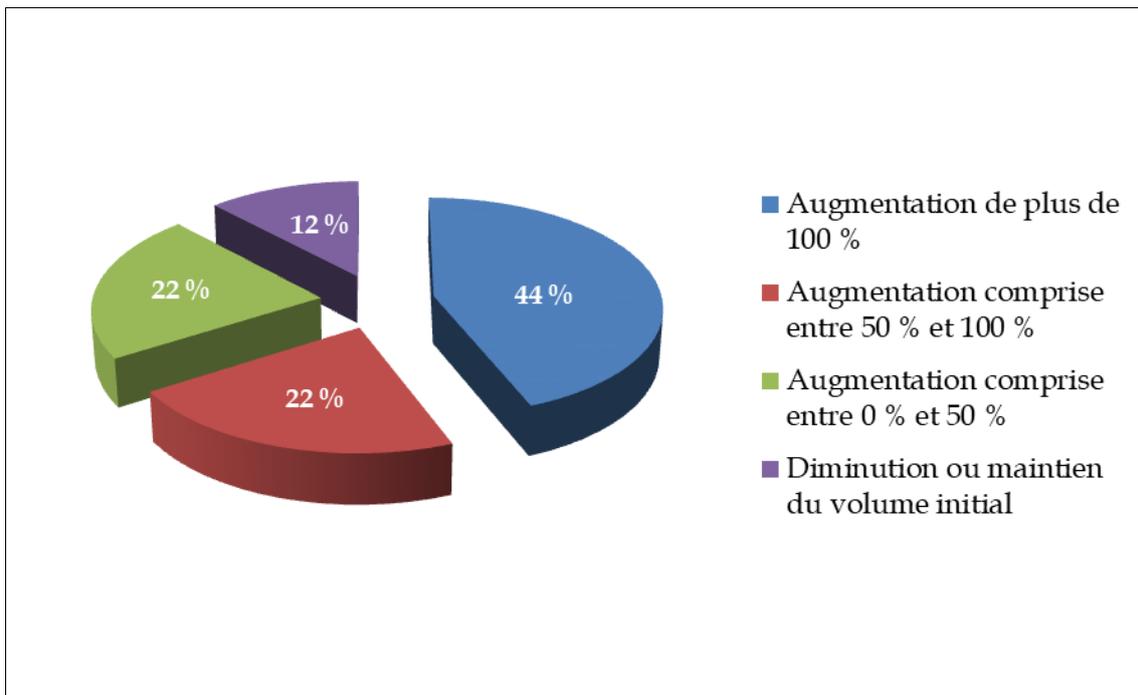


¹ Sur les 54 textes considérés, seuls 2 ont connu une diminution de leur nombre d'articles.

Ce chiffre doit être toutefois interprété au regard de la taille initiale des textes déposés. On constate ainsi que la taille moyenne des textes déposés au cours de la session 2020-2021 a été **relativement modeste** – environ 32 400 caractères, contre presque 49 000 au cours de la session précédente – et que **leur taux d'évolution ne s'est pas nécessairement traduit par une volumétrie record au stade de l'adoption** – environ 66 900 caractères, contre plus de 82 000 au cours de la session précédente.

Il convient également de relever que ce taux singulièrement élevé est le fait de **trois textes isolés, dont deux ont le trait commun d'être des ratifications d'ordonnances** : la loi n° 2021-218 du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (taux d'augmentation de plus de 20 000 %), la loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux (taux d'augmentation de plus de 4 600 %) et la loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste (taux d'augmentation de 1 400 %).

Évolution du volume du texte en cours de navette (session 2020-2021)



Ainsi, si les chiffres de la session 2020-2021 ne permettent pas de conclure à une modération de l'inflation législative, dont il demeure d'indéniables indices, tout au moins peut-on souligner que le **phénomène est légèrement enrayé**. Toutefois, la réduction – toute relative – des risques liés à la volumétrie extensible des textes n'entraîne pas la disparition de deux dérives potentielles, qui ont trait à la lisibilité de la loi et à l'instabilité de ses dispositions :

- un risque d'**illisibilité interne** de la loi promulguée, lorsque cette dernière comprend plusieurs articles visant le même point d'impact ;
- un risque accru d'**instabilité législative**, lorsque plusieurs véhicules – parfois simultanément en cours de navette – modifient successivement la même disposition à intervalle relativement faible.

2. Un risque d'illisibilité interne de la loi promulguée

L'accroissement du **nombre d'articles des textes définitivement adoptés** révèle un autre phénomène désormais bien installé : la **présence, au sein d'un même texte en cours de discussion, de plusieurs articles modifiant une même disposition**.

Au cours des sessions parlementaires 2020-2021, deux textes se sont particulièrement illustrés à cet égard : la **loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets** et le **projet de loi n° 588 rect relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS)**, adopté par le Sénat en première lecture le 21 juillet 2021.

À titre d'exemples :

- l'article L. 100-4 du code de l'énergie a été modifié par **trois articles distincts** (articles 86, 89 et 93) de la loi du 22 août 2021, tous introduits en cours de navette ;
- l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme a été modifié par **quatre articles distincts** (articles 197, 199, 200 et 243) de la même loi du 22 août 2021, tous également introduits en cours de navette ;
- l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation est modifié par **quatre articles distincts** (articles 22, 22 bis A, 22 ter et 22 quater) du projet de loi 3DS, dont trois ont été introduits en cours de navette.

Dans l'immense majorité des cas, ce phénomène ne se constate pas dans la version initiale des textes déposés, mais **apparaît en cours de navette à l'occasion de l'introduction d'articles additionnels**.

Cette tendance, si elle ne menace pas directement la consolidation du droit codifié, présente le risque d'une **dégradation de la qualité formelle du texte en discussion** qui, au stade de son dépôt, s'est généralement efforcé de respecter la convention **réservant la division en articles à des sujets distincts**. L'introduction d'articles additionnels comportant plusieurs modifications de la même disposition compromet le maintien de cette règle au stade de l'adoption du texte, au risque d'**affaiblir la cohérence de son architecture et sa lisibilité**.

3. Un risque accru d'instabilité législative

Conséquence directe de l'accélération du calendrier parlementaire, le risque d'instabilité législative paraît tout aussi prégnant que le risque d'illisibilité.

Le Parlement ayant été conduit à se prononcer, **à plusieurs reprises**, sur des matières particulièrement sensibles – crise sanitaire, prévention du terrorisme, lutte contre le réchauffement climatique – dans des délais exceptionnels souvent commandés par l'urgence, les sessions parlementaires 2020-2021 (ordinaire et extraordinaires) ont offert de nombreux exemples d'une autre pratique dont l'occurrence ne laisse pas d'inquiéter : la **modification par un véhicule législatif d'une disposition tout juste modifiée par un véhicule précédent, dont la navette n'est parfois pas encore achevée.**

L'exposition à ce risque s'accroît singulièrement lorsque l'ordre du jour se charge, dans une période relativement restreinte, de **textes volumineux, au périmètre étendu et dont l'initiative ne s'est a priori pas encombrée du souci de la coordination.**

a) La modification d'une disposition récemment adoptée ou modifiée

Il est ainsi de plus en plus fréquent que le Parlement soit appelé à statuer sur la modification d'une disposition qui, elle-même récemment adoptée ou modifiée, n'a manifestement pas pu produire les effets nécessaires à la bonne information du législateur sur l'opportunité d'une nouvelle retouche à si brève échéance.

Certains exemples l'illustrent particulièrement :

- **l'article L. 242-1 du code de la sécurité intérieure¹** (CSI), après avoir été **créé** par l'article 47 de la loi n° 2021-646 du **25 mai 2021** pour une sécurité globale préservant les libertés, fait déjà l'objet d'une **rédaction globale** par l'article 8 du projet de loi n° 849 (2020-2021) relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, inscrit à l'ordre du jour du Sénat du **18 octobre 2021** ;

- **l'article L. 363-1 du code de l'environnement²**, intégralement **rédigé** par l'article 231 de la loi n° 2021-1104 du **22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, connaît une **nouvelle rédaction globale** introduite par le projet de loi n° 588 *rect.* 3DS, adopté en première lecture par le Sénat le **21 juillet 2021** ;

¹ Relatif à l'habilitation des personnels chargés de la sécurité civile à équiper de caméras des aéronefs circulant sans voyageurs.

² Relatif à l'atterrissage d'aéronefs motorisés en zone de montagne.

- **l'article 721-1-2 du code de procédure pénale¹, créé par l'article 50 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés fait concurremment l'objet, par deux textes actuellement en navette, d'une nouvelle rédaction globale (article 9 du projet de loi n° 630 (2020-2021) pour la confiance dans l'institution judiciaire, adopté en première lecture par le Sénat le 29 septembre 2021) et d'une modification (article 4 du projet de loi n° 849 (2020-2021) relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, inscrit à l'ordre du jour du Sénat du 18 octobre 2021).**

b) La modification d'une disposition encore en navette

Plus surprenant, des chevauchements entre plusieurs véhicules en cours de navette donnent parfois lieu à la discussion devant le Parlement de **dispositions contradictoires qui, selon leur calendrier de promulgation, peuvent présenter des difficultés de consolidation dans le droit existant**, comme le montrent les exemples suivants :

- **l'article L. 224-1 du code de l'action sociale et des familles² (CASF) fait l'objet, par l'article 12 de la proposition de loi n° 188 visant à réformer l'adoption, inscrite à l'ordre du jour du Sénat du 20 octobre 2021, d'une rédaction globale, alors que l'article 38 du projet de loi n° 588 rect 3DS, adopté en première lecture par le Sénat le 21 juillet 2021, comptait, avant sa suppression par le Sénat en première lecture, lui apporter plusieurs modifications ;**

- **l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation³ (CCH) est actuellement concerné par deux projets de modification incompatibles entre eux : celui porté par les articles 22, 22 bis A, 22 ter et 22 quater du projet de loi n° 588 rect 3DS et celui porté par l'article 3 bis I du projet de loi n° 764 (2020-2021) relatif à la protection des enfants, déposé le 16 juin 2021 ;**

- **l'article L. 723-1 du code de la justice pénale des mineurs⁴, qui fait l'objet d'une rédaction globale par l'article 20 du projet de loi n° 849 (2020-2021) relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, inscrit à l'ordre du jour du Sénat du 18 octobre 2021, a pourtant déjà été modifié par l'article 37 du projet de loi n° 630 (2020-2021) pour la confiance dans l'institution judiciaire, adopté en première lecture le 29 septembre 2021.**

Outre le principe de sécurité juridique, mis à mal par ce rythme accéléré de dispositions modificatrices, c'est **la clarté et la sincérité du débat parlementaire** qui s'en trouvent amoindries.

¹ Relatif à l'attribution de crédits de réduction de peine pour les personnes incarcérées reconnues coupables de certains crimes.

² Relatif à la tutelle des pupilles de l'État.

³ Relatif aux publics éligibles au bénéfice des logements sociaux et à loyer modéré.

⁴ Relatif à l'application de ce code à Wallis-et-Futuna.

D. DANS UN CONTEXTE DE RECOURS ACCRU AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION, LA MISE EN PLACE D'UN SUIVI HEBDOMADAIRE ET PUBLIC DE CES ORDONNANCES

1. Un contrôle parlementaire des ordonnances renforcé

Le Sénat, par la voix du groupe de travail consacré à la modernisation des méthodes de travail dont le rapporteur était Mme Pascale GRUNY, vice-président, a souhaité **renforcer le suivi et le contrôle des ordonnances** prises en application de l'article 38 de la Constitution.

Cette recommandation s'est traduite, au cours de l'année parlementaire 2020-2021, par des évolutions réglementaires – en particulier la consécration, dans le Règlement du Sénat, du rôle des commissions permanentes dans le suivi des ordonnances – et la mise en place de plusieurs outils de suivi, dont :

- une **étude sur les ordonnances**, consultable sur le site du Sénat, qui dresse une analyse quantitative du recours aux ordonnances dans la période récente, en s'intéressant à chaque étape de la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution (habilitation, publication de l'ordonnance, ratification). Elle couvre une période correspondant aux trois derniers quinquennats présidentiels, allant du 16 mai 2007 au 31 décembre 2020 ;

- un « **baromètre des ordonnances** » sur une page dédiée aux ordonnances accessible depuis la Une du site du Sénat. Ce baromètre présente des chiffres, actualisés hebdomadairement, qui permettent de visualiser la tendance de fond du recours aux ordonnances ;

- un récapitulatif dénommé « **Ordonnances infos** », mis à jour et envoyé à tous les sénateurs chaque trimestre, présentant l'actualité récente des ordonnances (principaux chiffres, évolutions par rapport aux précédents trimestres et quinquennats, focus sur des ordonnances emblématiques).

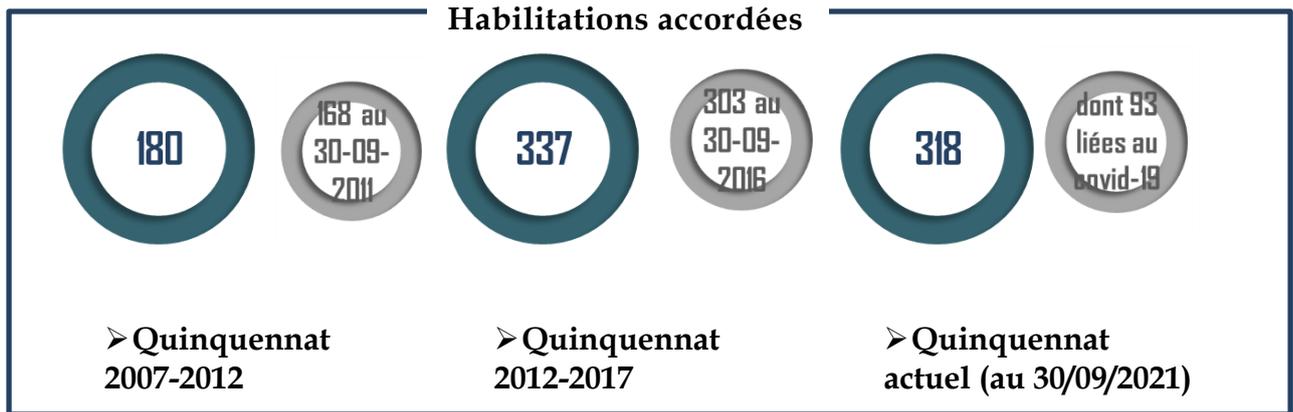
2. L'année parlementaire 2020-2021 s'inscrit dans une tendance à l'intensification du recours aux ordonnances

a) Sur le long terme, une hausse substantielle du nombre d'habilitations accordées et d'ordonnances publiées...

Au cours des trois derniers quinquennats, **la législation par la voie d'ordonnances est devenue une pratique courante et en forte hausse**¹.

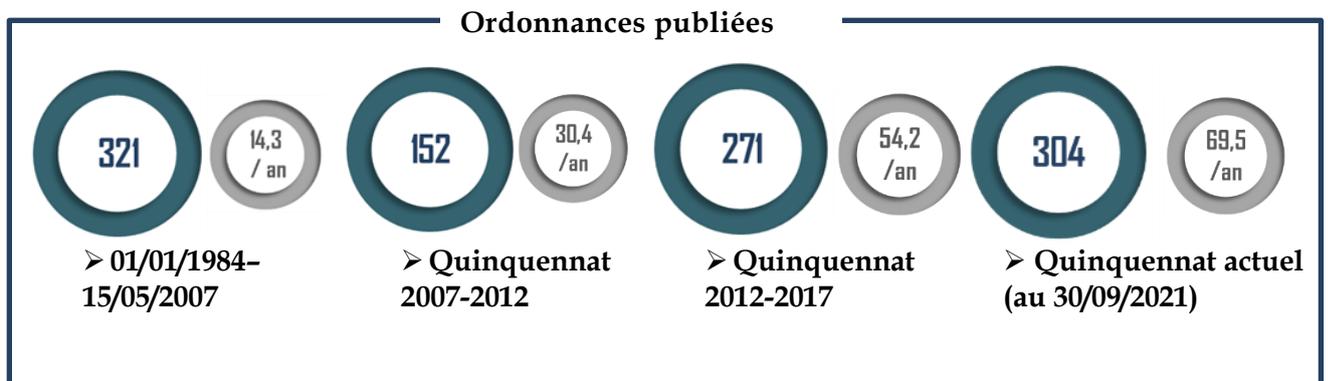
¹ Des statistiques détaillées sont disponibles dans l'étude, ainsi que sa synthèse rédigées par la direction de la Séance, consultables sur le site du Sénat (onglet : « Documents de référence »).

Tandis que le quinquennat 2007-2012 s'inscrivait dans la continuité du précédent, on observe depuis 2012 une **hausse sensible du nombre d'habilitations**. Celles-ci ont crû de **83 %** entre le quinquennat 2012-2017 et le précédent, de **5 %** entre le quinquennat actuel et le quinquennat 2012-2017 au même stade (30/09/2016) et de **89 %** entre le quinquennat actuel et le quinquennat 2007-2012 au même stade (30/09/2011).



Le **nombre total d'ordonnances publiées** entre le 16 mai 2007 et le 30 septembre 2021 (**727**) a augmenté de **+ 126 %** par rapport au nombre d'ordonnances publiées entre le 1^{er} janvier 1984 et le 15 mai 2007 (**321**). La moyenne annuelle a été multipliée par 3,5, passant de **14,3** ordonnances publiées, chaque année, entre 1984 et le 15 mai 2007 à **50,6** sur la période 2007-2021.

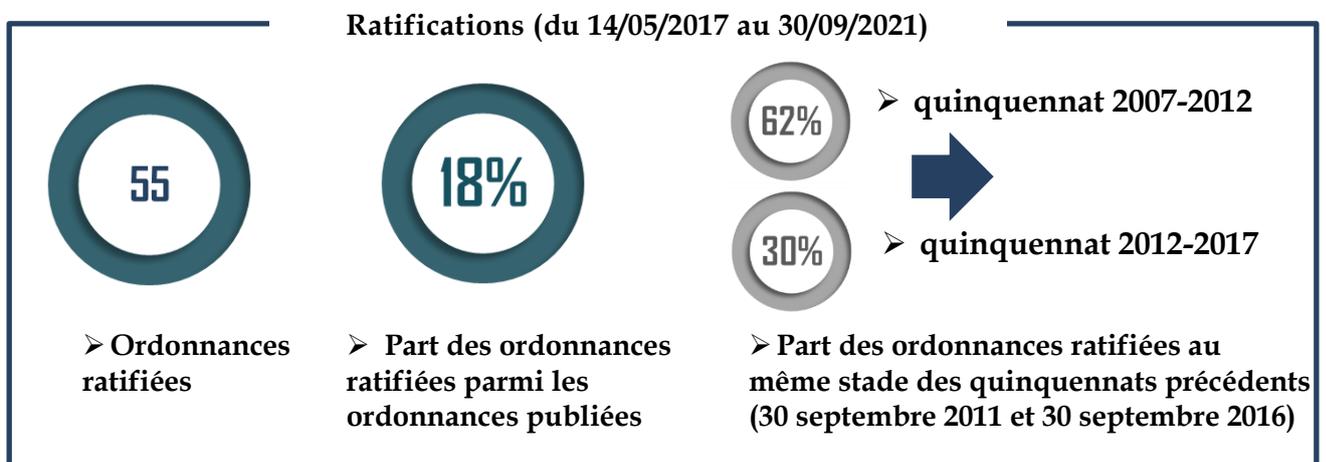
Cette croissance est continue depuis 2007, mais a marqué une **nette accélération** au cours du quinquennat 2012-2017 (**+ 78,3 %** par rapport au mandat précédent). La tendance haussière se confirme depuis 2017 (**+ 28,2 %** par rapport au quinquennat précédent, sur la base de la moyenne annuelle).



b) ... qui s'est accompagnée d'une baisse de la ratification

En parallèle d'une forte augmentation du nombre d'ordonnances publiées, on observe au cours des derniers quinquennats une **raréfaction de la ratification** des ordonnances. Tous quinquennats confondus, **moins d'une ordonnance sur deux (47 %) a été ratifiée**. Cette proportion est par ailleurs en forte baisse : elle s'établit à 79,6 % pour le quinquennat 2007-2012, à 61,3 % pour le quinquennat 2012-2017 et à **18 % pour le quinquennat 2017-2022** (au 30 septembre 2021).

La baisse est également marquée lorsque la proportion des ordonnances ratifiées est comparée au même stade de chaque quinquennat (62 % au 30 septembre 2011 pour le quinquennat 2007 - 2012 et 30 % au 30 septembre 2016 pour le quinquennat 2012 - 2017).

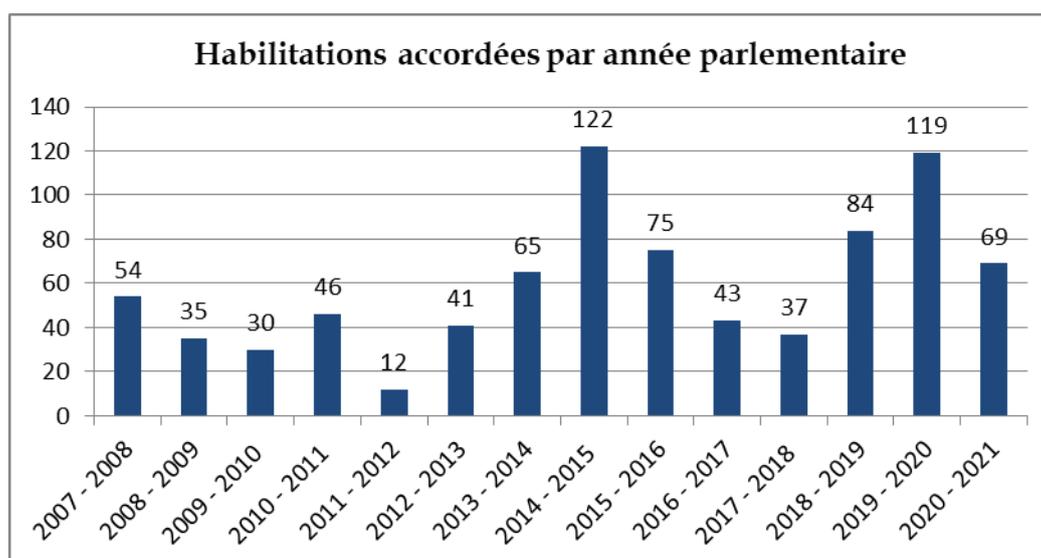


c) L'année parlementaire 2020-2021 a confirmé et accentué cette tendance de long terme

L'année parlementaire 2020-2021 ne déroge pas à la tendance de fond : une **hausse des habilitations octroyées et de la publication des ordonnances**.

Avec **69 habilitations¹ accordées** entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021, les habilitations restent à un niveau élevé, malgré un léger recul par rapport à l'année parlementaire 2019-2020. Celle-ci avait été marquée par le vote de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, laquelle contenait un record de 72 habilitations à légiférer par ordonnances.

¹ Les habilitations sont comptabilisées au niveau des paragraphes (I, II, etc.) des articles d'habilitations, dont le décompte est a posteriori augmenté lorsque plusieurs ordonnances sont publiées sur le fondement d'un même paragraphe, de façon à ce que chaque ordonnance corresponde à une seule habilitation.



Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **deux lois** se démarquent par le nombre élevé d'habilitations à légiférer par ordonnances qu'elles contiennent :

- la **loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020** autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, avec **24 habilitations** ;
- la **loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, avec **20 habilitations**.

Parmi les habilitations accordées lors de la dernière année parlementaire, 11 l'ont été par la voie du **vote d'un amendement**, soit **16 %**. Quatre de ces 11 amendements ont été adoptés au Sénat.

Par ailleurs, le Sénat est régulièrement à l'initiative de suppressions ou de réductions du périmètre des habilitations. Si ces dernières sont généralement rétablies lors de la commission mixte paritaire ou de la dernière lecture à l'Assemblée nationale, au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **11 suppressions ou réductions du périmètre d'habilitations à l'initiative du Sénat** ont été maintenues dans le texte promulgué¹.

¹ Il s'agit du I de l'article initial 44 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, du II de l'article initial 22 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, des e, h, i et k du 2°, des f et i du 3°, du c du 4° et du g du 5° du I de l'article initial 21 et du II de l'article initial 46 bis (supprimé en CMP) de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Sur le plan des publications d'ordonnances, l'année parlementaire 2020-2021 constitue **un record**, avec **107 ordonnances publiées**, soit une **hausse de + 7 %** par rapport à l'année parlementaire 2019-2020 et un **doublément par rapport à la moyenne par année parlementaire depuis le 1^{er} octobre 2007**.

**Évolution du nombre d'ordonnances publiées
par année parlementaire**

Année parlementaire¹	Nombre d'ordonnances publiées	Évolution par rapport à l'année parlementaire précédente
2007 - 2008 ²	18	x
2008 - 2009	45	+ 150 %
2009 - 2010	28	- 38 %
2010 - 2011	28	=
2011 - 2012	42	+ 50 %
2012 - 2013	18	- 57 %
2013 - 2014	46	+ 156 %
2014 - 2015	51	+ 11 %
2015 - 2016	83	+ 63 %
2016 - 2017	81	- 2,5 %
2017 - 2018	25	- 69 %
2018 - 2019	54	+ 116 %
2019 - 2020	100	+ 85 %
2020 - 2021	107	+ 7 %
Moyenne par année parlementaire	51,9	x

¹ Chaque année parlementaire débute le 1^{er} octobre d'une année N et se clôt le 30 septembre de l'année N + 1.

² Une ordonnance a été publiée entre le 16 mai 2007 et le 30 septembre 2007 (ordonnance n° 2007-1389 du 27 septembre 2007) et n'est donc pas comptabilisée dans ce tableau. Le total du tableau est ainsi de 726 ordonnances publiées, mais il y a eu 727 ordonnances publiées au cours des trois derniers quinquennats (à la date du 30 septembre 2021).

Le nombre élevé d'ordonnances publiées ne s'est, en revanche, pas accompagné d'un accroissement de leur ratification, qui reste au contraire encore peu fréquente. Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, seules **21 ordonnances**, dont deux ordonnances ayant été publiées lors des quinquennats précédents, ont été ratifiées, soit un rapport d'**une ordonnance ratifiée pour cinq ordonnances publiées**.

E. 4 PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES PARMI LES 19 PROPOSITIONS DE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉES

Sur **54 textes adoptés définitivement**, hors conventions internationales, **19 sont issues d'initiatives parlementaires** (soit une proportion de **35,2 %**, en nette diminution à nouveau par rapport à l'année parlementaire 2019-2020, où cette proportion était de 42,9 % et plus encore par rapport à l'année parlementaire 2018-2019, où elle avait atteint 51,0 %) : **4** (soit 21 % des propositions de loi définitivement adoptées, une proportion relativement stable par rapport à la dernière année parlementaire où ce taux était de 22,2 %) sont issues d'une **proposition de loi sénatoriale** et **15** (soit 79 %) issues d'une **proposition de loi déposée par les députés**.

Le nombre de lois issues d'une initiative sénatoriale est donc **stable par rapport à l'année dernière (4 lois)** mais très inférieur à l'année 2018-2019 (12 lois).

Propositions de loi sénatoriales adoptées définitivement pendant l'année parlementaire 2020-2021

Objet	Premiers signataires	Commission saisie	Promulgation
Droit au respect de la dignité en détention	M. François-Noël BUFFET (Les Républicains)	Lois	Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021
Protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste	Mme Annick BILLON (UC)	Lois	Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021
Fondation du patrimoine	Mme Dominique VÉRIEN (UC)	Culture	Loi n° 2021-710 du 4 juin 2021
Usages dangereux du protoxyde d'azote	Mme Valérie LÉTARD (UC)	Affaires sociales	Loi n° 2021-695 du 1 ^{er} juin 2021

Cette année, trois lois sénatoriales sont issues du groupe Union centriste et une 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

Conformément à la pratique établie depuis la session 2012-2013 concernant les années de renouvellement sénatorial, la Conférence des Présidents a établi, lors de sa dernière réunion de la session 2019-2020, le calendrier pour le premier trimestre de la session 2020-2021, écartant ainsi le principe de l'établissement du calendrier pour l'ensemble de la session dès la fin de la session précédente.

Lors de **sa réunion du 20 juillet 2020**, la Conférence des Présidents :

- a fixé le calendrier des séances pour les mois d'octobre à décembre 2020 ;
- a inscrit les dates prévisionnelles des séances de questions orales et d'actualité pour le premier trimestre de la session ;

- a inscrit à titre indicatif les espaces mensuels réservés (le soin de les attribuer aux groupes politiques a été laissé à la première réunion de la Conférence des Présidents après le renouvellement sénatorial du 27 septembre 2020) ;

- a adopté le calendrier prévisionnel de renouvellement des instances du Sénat tout en précisant que celui-ci « *pourrait bien entendu être ajusté le moment venu si cela apparaissait nécessaire* ». Ce calendrier a été ensuite publié sur le site internet du Sénat.

Lors de sa réunion du 7 octobre 2020, la Conférence des Présidents a déterminé, par tirage au sort, l'ordre de rotation des espaces réservés entre les groupes pour le premier trimestre de la session 2020-2021.

Puis, **lors de sa réunion du 28 octobre 2020**, elle a adopté le calendrier des séances, les espaces réservés et les séances de questions pour l'ensemble de la session.

Contrairement aux sessions 2018-2019 et 2019-2020, au cours desquelles le calendrier des semaines du Sénat avait été modifié à plusieurs reprises, la répartition des semaines de séance n'a fait l'objet d'aucune modification au cours de la session 2020-2021.

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

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

La Conférence des Présidents s'est réunie à **treize reprises** au cours de l'année parlementaire 2020-2021. Parmi ces réunions, deux ont été convoquées en plus du calendrier initialement prévu :

- Le 2 juin 2021, le Président du Sénat a souhaité convoquer la Conférence des Présidents car le Gouvernement souhaitait modifier en profondeur l'ordre du jour des semaines de séance de juin, mais également pour évoquer l'organisation de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2021 ;

- La Conférence des Présidents a également été convoquée le mercredi 23 juin afin, d'une part, de faire le point sur l'avancement de l'examen en séance du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et, d'autre part, de prendre acte de la demande de droit de tirage du groupe RDPI pour la création d'une mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences (*cf. infra*) ;

• Par ailleurs, la réunion de la **Conférence des Présidents du 10 mars 2021 a été annulée 48 heures avant sa tenue**, le Président du Sénat étant retenu aux obsèques d'un ancien sénateur. Bien que l'article 29, alinéa 1, du Règlement précise que la Conférence des Présidents « *est présidée par le Président du Sénat* », il existe plusieurs précédents de réunions de la Conférence des Présidents qui se sont tenues en l'absence du Président du Sénat. On peut notamment rappeler que le 24 février 2006, M. Adrien GOUTEYRON, vice-président, avait présidé la totalité de la réunion de la Conférence des Présidents en l'absence de M. Christian PONCELET, Président, qui se trouvait dans son département des Vosges ou encore que les 7 et 28 novembre 2012, ainsi que le 5 avril 2013, M. Didier GUILLAUME, vice-président, avait remplacé M. Jean-Pierre BEL, Président, en déplacement à l'étranger.

Il a **toutefois été décidé de reporter la réunion à une date ultérieure**. En effet, d'une part, la Conférence des Présidents ne devait fixer véritablement l'ordre du jour que d'une seule semaine. D'autre part, le report à une date ultérieure permettait au Gouvernement de pouvoir communiquer son ordre du jour prioritaire pour les semaines du mois de mai 2021. La réunion a donc été reportée au mercredi 24 mars. En raison de ce report, **les modifications de l'ordre du jour des semaines déjà fixées lors de la précédente réunion de la Conférence le 10 février ont été soumises au Sénat en séance publique** :

- tout d'abord, il a été procédé, dès le 10 mars, à la modification de la semaine du 22 mars par l'inscription à l'ordre du jour de deux débats d'initiative sénatoriale, comme cela avait été indiqué précédemment par courriel à l'ensemble des groupes politiques ;

- puis, à la suite de la réception de la lettre d'ordre du jour du Gouvernement, il a été procédé, le matin de la séance du 11 mars, à des modifications des 1^{er} et 8 avril.

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

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

Le rythme **d'une réunion par mois** pour une période de **programmation** de près de **6 semaines** a été maintenu, les conclusions, adoptées la Conférence des Présidents lors de chaque réunion, permettant d'ajuster, si nécessaire, l'ordre du jour des deux dernières semaines fixées lors de la précédente réunion et de déterminer l'ordre du jour de quatre nouvelles semaines.

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.

Pour la première fois depuis la session 2015-2016, le Gouvernement a transmis deux lettres d'ordre du jour prévisionnel pour la session 2020-2021 : une première, le 6 octobre 2020, couvrant la période d'octobre à décembre 2020 et, une seconde, le 19 janvier 2021, couvrant le premier trimestre 2021.

c) Les modifications et ajustements de l'ordre du jour

38 modifications de l'ordre du jour ont été diffusées durant la session 2020-2021 :

- 16 ont été demandées par le Gouvernement ;
- 21 ont été décidées par le Sénat, dont 11 à la demande d'un groupe politique et une à la demande de la commission des lois ;
- 3 résultaient d'un accord entre le Sénat et le Gouvernement :
 - pour inscrire la suite de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 le samedi 14 novembre, décider l'ouverture de la nuit du vendredi 13 novembre et inscrire les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation de la recherche à l'ordre du jour d'une semaine sénatoriale ;
 - pour inscrire la suite de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 à l'ordre du jour du 17 novembre et ouvrir les nuits des 16 et 17 novembre pour permettre l'examen de ce texte ;
 - pour décider de reporter l'examen des articles rattachés aux missions Plan de relance et Plan d'urgence du projet de loi de finances pour 2021 au samedi 28 novembre et la réorganisation de l'ordre d'examen des missions dont l'examen était initialement prévu ce même jour.

Le nombre total est supérieur à 38 car plusieurs modifications d'ordre du jour issues d'instances différentes peuvent faire l'objet d'un seul document de modification d'ordre du jour.

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 2020-2021, **tous les groupes politiques ont utilisé leur droit de tirage en application de l'article 6 bis** du Règlement du Sénat pour obtenir la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information. Cependant, **pour la première fois depuis 2010-2011, aucune commission d'enquête n'a été créée au titre de ce droit de tirage.**

Concernant le respect du délai d'une semaine avant la réunion de la Conférence des Présidents devant prendre acte de la demande de « droit de tirage » mentionné à l'alinéa 1 de l'article 6 bis, il faut noter que, lors de cette session, **les groupes CRCE et RDPI ont déposé leur demande de droit de tirage moins d'une semaine avant la Conférence des Présidents suivante.**

La demande du groupe CRCE est ainsi intervenue le 1^{er} juin alors que la Conférence des Présidents se réunissait le 2 juin. Il a été décidé afin, d'une part, **de respecter le délai de l'article 6 bis, alinéa 1**, et, d'autre part, **de permettre à cette instance de pouvoir entamer ses travaux le plus rapidement possible, de mentionner la demande de création de cette mission d'information lors de la réunion du 2 juin, de réserver la prise d'acte formelle pour la réunion du 16 juin et d'indiquer d'ores et déjà aux présidents de groupe le délai limite de remise des candidatures** (soit le jeudi 17 juin, à 10 h 30 pour une nomination en séance en début d'après-midi).

Ce schéma a été reconduit pour la demande de droit de tirage RDPI, transmise à la Présidence le 15 juin en vue de la réunion de la Conférence des Présidents du 16 juin. **La Conférence des Présidents a été spécialement convoquée le mercredi 23 juin notamment pour permettre de prendre acte officiellement de la création de cette mission d'information.** Il a été rappelé à cette occasion par le Président du Sénat que *« les missions d'information créées en application du droit de tirage doivent achever leurs travaux avant la fin de l'année parlementaire, c'est-à-dire avant le 30 septembre »*.

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

S'agissant du **nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour**, le partage reste cette année encore **nettement en faveur du Sénat** (110 sujets contre 88). En revanche, **l'ordre du jour sénatorial reste, en termes d'heures de séance, très minoritaire** (72,5 % du temps de séance pour le Gouvernement).

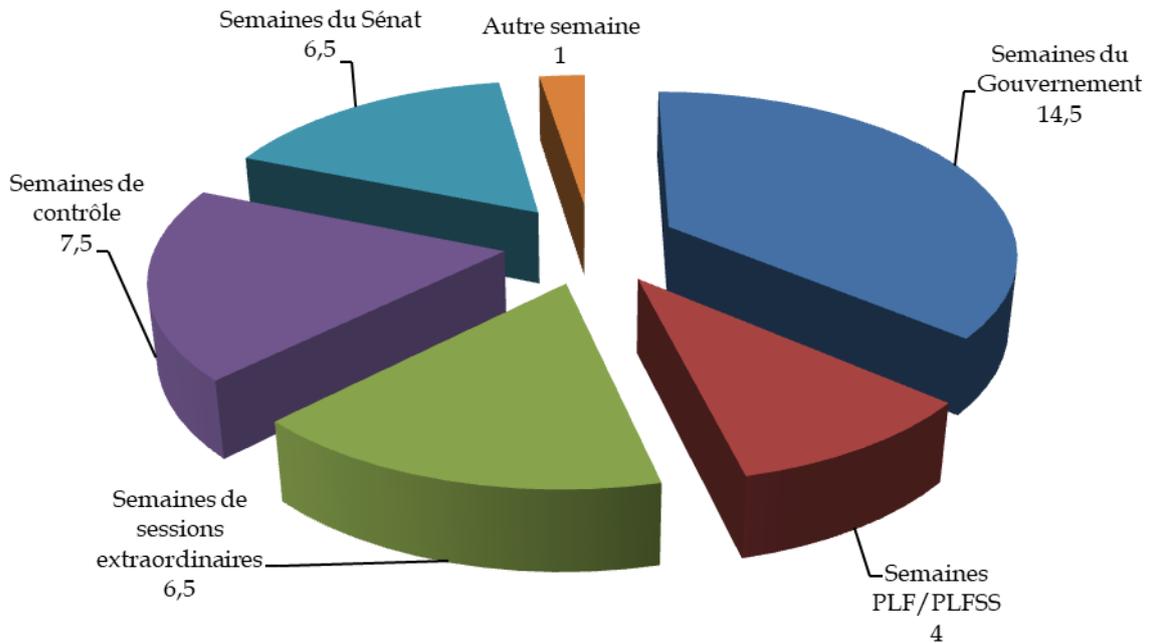
A. UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DE L'ORDRE DU JOUR ENTRE LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT

La répartition des **33,5 semaines** de la session ordinaire 2020-2021, fixée lors des réunions de la Conférence des Présidents des 21 juillet et 28 octobre 2020, a été la suivante :

- **18,5** 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 ;
- **14** semaines sénatoriales réparties entre **6,5** semaines consacrées à l'initiative sénatoriale et **7,5** semaines au contrôle ;
- Le jeudi 1^{er} octobre a été consacré à l'élection du Président du Sénat et la semaine d'initiative du 5 octobre à la reconstitution des instances du Sénat ;
- S'y sont ajoutées **6,5** semaines de **session extraordinaire** au cours des mois de **juillet (16 jours) et septembre (8 jours)**.

Partage des semaines d'ordre du jour Gouvernement/Sénat en 2020-2021

Semaines de séance publique	2020-2021	2019-2020
Semaines de séance en session ordinaire	33,5	35
Semaines gouvernementales	18,5	20
• <i>dont semaines du Gouvernement</i>	14,5	16
• <i>dont semaines PLF/PLFSS</i>	4	4
Semaines sénatoriales	14	15
• <i>dont semaines sénatoriales de contrôle</i>	7,5	8,5
• <i>dont semaines du Sénat</i>	6,5	6,5
Autres semaines (élection du Président)	1	-
Semaines de séance en sessions extraordinaires	6,5	4



Hors sessions extraordinaires et discussions financières (PLF et PLFSS), l'équilibre entre le Gouvernement et le Sénat dans le partage des semaines de session reste parfaitement conforme à l'esprit de l'article 48 de la Constitution, avec 50 % des semaines (15 semaines dont la semaine du 1^{er} octobre au cours de laquelle le Sénat a siégé uniquement pour l'élection du Président du Sénat) pour le Sénat et 50 % pour le Gouvernement.

En termes d'heures de séance, le rapport est toujours très favorable au Gouvernement et reste stable par rapport à la session précédente (72,35 % contre 70,1 % sur la session 2019-2020). Pour rappel, ce taux avait atteint 77,2 % en 2018-2019.

**Répartition ajustée des heures de séance
par auteur de la demande et par type de semaine (hors questions)
- Session ordinaire 2020-2021 -**

	Semaines Gvt		Semaines d'initiative (hors esp. rés.)		Semaines de contrôle (hors esp. rés.)		Espaces réservés		Total	
	Heures	Pourcentage	Heures	Pourcentage	Heures	Pourcentage	Heures	Pourcentage	Heures	Pourcentage
Gouvernement	521 h 34	98,5 %	6 h 00	14,9 %	17 h 23	15,4 %	-	-	544 h 58	72,5 %
Groupes politiques	-	-	17 h 36	43,6 %	62 h 45	55,5 %	68 h 38	100 %	149 h 00	19,8 %
Instances Sénat	8 h 04	1,5 %	16 h 48	41,6 %	32 h 54	29,1 %	-	-	57 h 46	7,7 %
Total général	529 h 38	-	40 h 25	-	113 h 03	-	68 h 38	-	751 h 45	-

Le nombre d'heures de séance au cours de la session ordinaire est reparti à la hausse au cours de la session 2020-2021 après une baisse significative en raison de la pandémie de Covid-19 lors de la session précédente (751 h 45 contre 562 h 18 – hors questions).

Le nombre d'heures de séance consacrées à l'examen des sujets inscrits à la demande des instances du Sénat (57 h 46) poursuit la remontée enregistrée la session dernière (43 h 10) après la forte baisse connue en 2018-2019 (26 h 49), soit exactement la même proportion que la session dernière (7,7 %).

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

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

Le Gouvernement a fait usage à deux reprises 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 2020** le 16 novembre 2020, **lors d'une semaine de contrôle** et pour l'inscription de la suite de l'examen de la **proposition de loi créant la fonction de directeur ou de directrice d'école à l'issue de l'espace réservé au groupe RDPI** du mercredi 10 mars 2021.

En effet, alors qu'une cinquantaine d'amendements avaient été déposés sur ce texte, il est apparu que l'examen de cette proposition de loi risquait de ne pas pouvoir arriver à son terme à l'issue de l'espace réservé de quatre heures. Le Gouvernement a donc demandé, par lettre en date du 9 mars 2021, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, de poursuivre l'examen de ce texte à la suite de l'espace réservé au groupe RDPI et, éventuellement, le soir. **C'est la première fois que le Gouvernement a utilisé cette faculté pour inscrire un texte à la suite immédiate d'un espace réservé.**

De plus, **il a également sollicité du Sénat l'inscription à l'ordre du jour de trois sujets** (contre un seul lors de la session précédente) :

- la nouvelle lecture du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière à l'ordre du jour du mardi 17 novembre, le soir, soit pendant une semaine d'initiative ;

- l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur à l'ordre du jour du vendredi 20 novembre, matin, soit pendant une semaine d'initiative avant le début de l'examen des articles du projet de loi de finances pour 2021 ;

- l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention à l'ordre du jour du jeudi 25 mars, après-midi, pendant une semaine de contrôle.

Cette évolution est conforme à la préconisation adoptée par le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat qui, sous la présidence de Gérard LARCHER, Président du Sénat, a proposé, sur le rapport de Mme Pascale GRUNY, « *d'accepter plus fréquemment l'inscription sur des semaines de contrôle de ratifications de convention, conclusions de commission mixte paritaire, deuxièmes ou nouvelles lectures de textes déterminés par la Conférence des Présidents, fins de textes commencés en semaine gouvernementale, et d'initiatives parlementaires* ».

Pour la première fois depuis la session 2014-2015, la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes a été inscrite sur une semaine de contrôle et non sur une semaine gouvernementale.

2. 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 (74 % du temps du Sénat), y compris lorsque les espaces réservés ne sont pas pris en compte. On constate toutefois un **léger rééquilibrage** puisque la part du temps de séance du Sénat déterminée par ses instances représente lors cette session 26 % contre 22,2 % lors de la session précédente.

Six propositions de loi ont ainsi été inscrites à la demande des instances du Sénat.

**Calendrier du premier trimestre de la session 2020-2021
adopté par la Conférence des Présidents
lors de sa réunion du 21 juillet 2020**

CALENDRIER DES SÉANCES D'OCTOBRE À DÉCEMBRE 2020
(adopté par la Conférence des Présidents du 21 juillet 2020)
(SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SEMI-TORIALES;
QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)

Octobre 2020		Novembre 2020		Décembre 2020	
Jeu 01	Ouverture	dim 01	Toussaint	mar 01	OC
ven 02		lun 02		mar 02	
sam 03		mar 03		jeu 03	
dim 04		mar 04	ONG	ven 04	
lun 05		jeu 05		sam 05	
mar 06		ven 06		dim 06	
mer 07		sam 07		lun 07	
jeu 08		dim 08		mar 08	Scand public à l'ordre du
ven 09		lun 09		mar 09	ONG
sam 10		mar 10	OC	jeu 10	
dim 11		mer 11	Armistice 1918	ven 11	
lun 12		jeu 12		sam 12	
mar 13		ven 13		dim 13	
mer 14	ONG	sam 14		lun 14	
jeu 15		dim 15		mar 15	
ven 16		lun 16		mer 16	ONG
sam 17		mar 17	Vacances d'été	jeu 17	
dim 18		mer 18	ONG	ven 18	
lun 19		jeu 19		sam 19	
mar 20	OC	ven 20		dim 20	
mar 21	ONG	sam 21		lun 21	
jeu 22		dim 22		mar 22	
ven 23		lun 23		mer 23	
sam 24		mar 24		jeu 24	
dim 25		mer 25	ONG	ven 25	NOEL
lun 26		jeu 26		sam 26	
mar 27		ven 27		dim 27	
mar 28	ONG	sam 28		lun 28	
jeu 29		dim 29		mar 29	
ven 30		lun 30		mer 30	
sam 31				jeu 31	

	Semaines du Gouvernement		OC	Séances de OC
	Semaines du Sénat		ONG	Séances de CAC
	Semaines de contrôle		espaces réservés aux groupes politiques	
	PLF 98		Suspension des travaux en séance plénière	
	PLF			

CALENDRIER DE LA SESSION 2020-2021
 (SEMAINES DU GOUVERNEMENT ET SEMAINES SÉNATORIALES, QUESTIONS, ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES)
 adopté par la Conférence des Présidents le 28 octobre et modifié les 18 novembre 2020 et 7 avril 2021

	Octobre 2020	Novembre 2020	Décembre 2020	Janvier 2021	Février 2021	Mars 2021	Avril 2021	Mai 2021	Juin 2021									
Jeu 01	Ouverture	dim 01	Toussaint	mer 01	QO	ven 01	Jour de l'An	lun 01		lun 01		jeu 01		sam 01	Fête du travail	mer 01		
ven 02		lun 02		mer 02		sam 02		mar 02		mar 02		ven 02		dim 02		mer 02		GAG
sam 03		mar 03		jeu 03		dim 03		mer 03	GAG	mer 03	GAG	sam 03		lun 03		jeu 03		QO
dim 04		mer 04	GAG	ven 04		lun 04		jeu 04		jeu 04		dim 04		mar 04		ven 04		
lun 05		jeu 05	QO	sam 05		mar 05		ven 05		ven 05		lun 05	L. de Pâques	mer 05	GAG	sam 05		
mar 06		ven 06		dim 06		mer 06		sam 06		sam 06		mar 06		jeu 06	QO	dim 06		
mer 07		sam 07		lun 07		jeu 07		dim 07		dim 07		mer 07	GAG	ven 07		lun 07		
jeu 08		dim 08		mer 08	révisé public à la tribune	ven 08		lun 08		lun 08		jeu 08		sam 08	Violaine 1846	mer 08		
ven 09		lun 09		mer 09	GAG CRCE	sam 09		mar 09	QO	mar 09	QO	ven 09		dim 09		mer 09		GAG SER
sam 10		mar 10		jeu 10	GEST BER	dim 10		mer 10	GAG	mer 10	GAG RDP	sam 10		lun 10		jeu 10		UC
dim 11		mer 11	Amélie 1818	ven 11		lun 11		jeu 11		jeu 11	SER UC	dim 11		mar 11		ven 11		
lun 12		jeu 12	GAG	sam 12		mar 12		ven 12		ven 12		lun 12		mer 12	GAG	sam 12		
mar 13		ven 13		dim 13		mer 13	GAG	sam 13		sam 13		mar 13	QO	jeu 13	Ascension	dim 13		
mer 14	GAG	sam 14		lun 14		jeu 14		dim 14		dim 14		mer 14	GAG RDSE	ven 14		lun 14		
dim 15		lun 15		mer 15	QO GAG	ven 15		lun 15		lun 15		jeu 15	INDEP CRCE	sam 15		mer 15		
ven 16		lun 16		mer 16		sam 16		mar 16		mar 16		ven 16		dim 16		mer 16		GAG
sam 17		mar 17	Vers Achille PUTS	jeu 17		dim 17		mer 17	GAG	mer 17	GAG	sam 17		lun 17		jeu 17		
dim 18		mer 18	GAG RDSE	ven 18		lun 18		jeu 18		jeu 18		dim 18		mar 18		ven 18		
lun 19		jeu 19	INDEP	sam 19		mar 19	QO	ven 19		ven 19		lun 19		mer 19	GAG	sam 19		
mar 20		ven 20		dim 20		mer 20	GAG SER	sam 20		sam 20		mar 20		jeu 20		dim 20		
mer 21	GAG RDP	sam 21		lun 21	UC	jeu 21	UC	dim 21		dim 21		mer 21		lun 21		jeu 21		
jeu 22	UC	dim 22		mar 22		ven 22		lun 22		lun 22		jeu 22		sam 22		mar 22		
ven 23		lun 23		mer 23		sam 23		mar 23		mar 23		ven 23		dim 23		mer 23		GAG
sam 24		mar 24		jeu 24		dim 24		mer 24	GAG	mer 24	GAG	sam 24		lun 24	Pentecôte	jeu 24		
dim 25		mer 25	GAG	ven 25	Noël	lun 25		jeu 25		jeu 25		dim 25		mar 25		ven 25		
lun 26		jeu 26		sam 26		mar 26		ven 26		ven 26		lun 26		mer 26	GAG GEST	sam 26		
mar 27		ven 27		dim 27		mer 27	GAG	sam 27		sam 27		mar 27		jeu 27	SER RDP	dim 27		
mer 28	GAG	sam 28		lun 28		jeu 28		dim 28		dim 28		mer 28		ven 28		lun 28		
jeu 29		dim 29		mar 29		ven 29				lun 29		jeu 29		sam 29		mar 29		
ven 30		lun 30		mer 30		sam 30				mar 30		ven 30		dim 30		mer 30		GAG
sam 31				jeu 31		dim 31				mer 31	GAG			lun 31				

 Semaines du Gouvernement	 Semaines de contrôle	 PLF 88	 PLF	 Suspension des travaux en séance plénière	 20 espaces réservés aux groupes politiques
 Semaines du Sénat	 QO 9 séances de QO	 GAG 31 séances de GAG			

Calendrier de la session 2020-2021
 adopté par la Conférence des Présidents le 28 octobre 2020

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 2020-2021

La Conférence des Présidents, réunie le 7 octobre 2020, a décidé de maintenir à vingt le nombre d'espaces réservés de quatre heures attribués aux groupes d'opposition et minoritaires. Compte tenu des nouveaux effectifs des groupes, la répartition retenue a été la suivante :

- 5 espaces réservés au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ;
- 4 au groupe de l'Union centriste ;
- 3 au groupe RDPI ;
- 2 aux groupes RDSE, CRCE, Les Indépendants et GEST.

Ces espaces ont été placés le mercredi après-midi et le jeudi après-midi, prioritairement sur les semaines d'initiative. Lors des semaines comportant un troisième espace réservé, celui-ci était placé le jeudi matin à partir de 10 h 30, avec une suite à la reprise de la séance de l'après-midi. Exceptionnellement, le jeudi 19 novembre, premier jour de discussion du projet de loi de finances, un espace réservé a été prévu toute la matinée du jeudi, de 9 heures à 13 heures.

**Répartition des espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires
pour la session 2020-2021**

	Mercredi 16 h 30 - 20 h 30	Jeudi 10 h 30/13 h 00 - 14 h 30/16 heures	Jeudi 14 h 30 - 18 h 30 ou 16 h 00 - 20 h 00
Octobre 2020	RDPI (16 h 40 - 18 h 15) ¹		UC (14 h 30 - 18 h 30)
Novembre 2020	RDSE (16 h 30 - 19 h 45)	Les Indépendants (9 h 00 - 12 h 35)	
Décembre 2020	CRCE (16 h 30 - 20 h 25)	GEST (10 h 30/13 h 05 - 14 h 35/16 h 00)	SER (16 h 05 - 19 h 35)
Janvier 2021	SER (16 h 45 - 20 h 40)	UC (10 h 30/13 h 00 - 14 h 30/16 h 10)*	
Mars 2021	RDPI (16 h 30 - 20 h 30) ²	SER (10 h 30/13 h 15 - 14 h 45/15 h 55)	UC (16 h 00 - 19 h 15)
Avril 2021	RDSE (18 h 50/20 h 05 - 21 h 35/0 h 15) ³	Les Indépendants (10 h 30/13 h 20 - 14 h 50/16 h 05)	CRCE (16 h 10 - 19 h 20)
Mai 2021	GEST (16 h 35 - 20 h 15)	SER (10 h 30/13 h 00 - 14 h 30/16 h 05)*	RDPI (16 h 10 - 18 h 35)
Juin 2021	SER (16 h 35 - 19 h 20)	UC (10 h 30/13 h 15 - 15 h 15 - 16 h 50)	

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

¹ En raison de l'hommage national à Samuel PATY, la séance fut suspendue à 18 h 15.

² L'examen de la proposition de loi créant la fonction de directeur ou de directrice d'école ne put parvenir à son terme au sein de cet espace réservé.

³ Horaire atypique en raison de la déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution à l'issue des questions d'actualité au Gouvernement, après accord du groupe RDSE.

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

Au cours de la session ordinaire 2020-2021, le groupe Les Républicains a demandé l'inscription à l'ordre du jour de **26 sujets pour 25 effectivement examinés**. En effet, la proposition de loi tendant à adapter les règles de passation des marchés publics locaux aux conséquences de la crise sanitaire, initialement inscrite à l'ordre du jour du 17 novembre 2020, a été retirée de l'ordre du jour à la demande du groupe Les Républicains à la suite de son examen par la commission des lois. Il s'agit de dix propositions de loi, deux propositions de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution et de quatorze débats¹.

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

1. Une forte priorité donnée par les groupes politiques aux travaux législatifs et ce malgré un taux d'adoption parmi les plus faibles depuis la session 2009-2010

Sur les 40 demandes d'inscription à l'ordre du jour des espaces réservés au cours de la session, 33 étaient des propositions de loi et 39 ont été effectivement examinées au cours des espaces réservés². La propension des groupes à privilégier des **sujets « législatifs » plutôt que des sujets de « contrôle »** s'est ainsi encore renforcée.

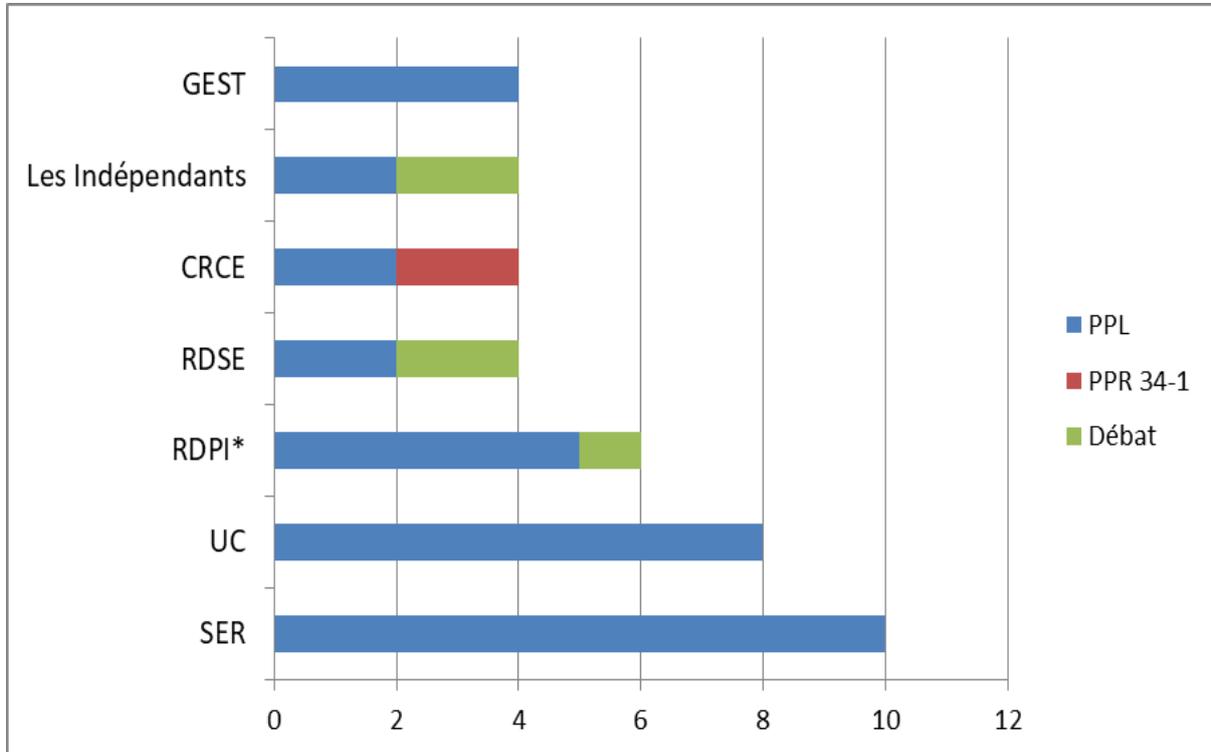
En terme d'heures de séance, la part des **travaux de contrôle** inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés aux groupes politiques s'élève à **13,6 %** (contre **27,5 %** en 2019-2020 et seulement **12,5 %** lors de la session 2018-2019).

Il y a eu 33 demandes d'inscription de textes législatifs mais 32 textes (dont une proposition de loi constitutionnelle) ont été entièrement examinés en séance publique lors des espaces réservés de la session 2020-2021. En effet, la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, initialement inscrite à l'ordre du jour de l'espace réservé au groupe RDPI du 10 mars 2021, n'a pu être entièrement examinée au sein du temps imparti au groupe. La suite de son examen a été inscrite à l'issue de cet espace réservé, à la demande du Gouvernement en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution (*cf. supra*).

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

² Le groupe RDPI inscrivait initialement un débat à l'ordre du jour de son espace réservé du 21 octobre mais celui-ci ne put se tenir en raison de l'hommage national à Samuel PATY. Ce débat fut inscrit, hors espace réservé, par la Conférence des Présidents à l'ordre du jour du mardi 17 novembre 2020.

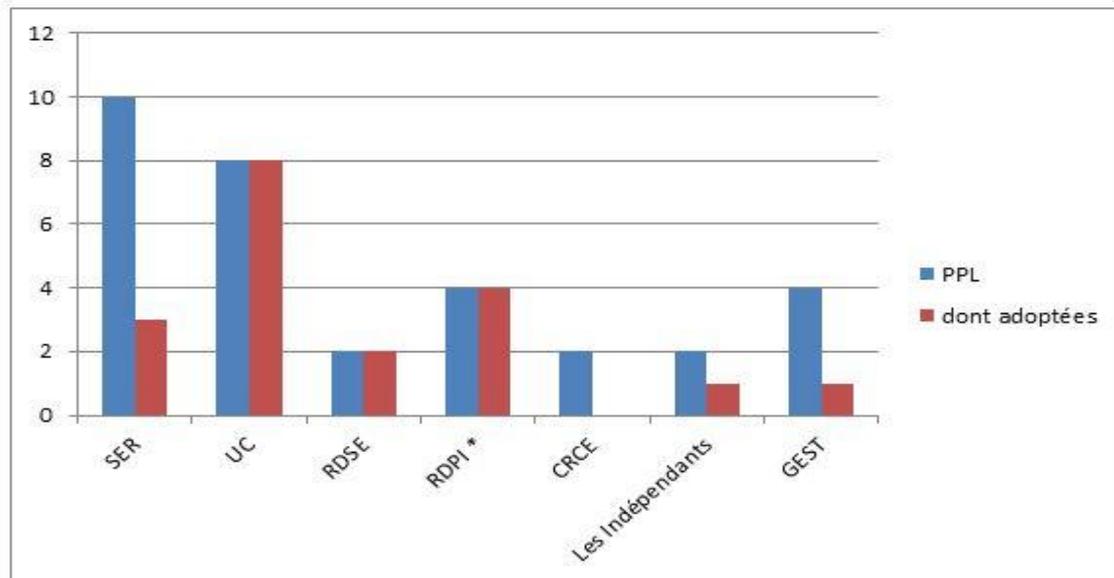
Trois groupes politiques ont inscrit uniquement des travaux législatifs à l'ordre du jour de leurs espaces réservés.



* Le groupe RDPI inscrit initialement un débat à l'ordre du jour de son espace réservé du 21 octobre mais celui-ci ne put se tenir en raison de l'hommage national à Samuel PATY. Ce débat fut inscrit, hors espace réservé, par la Conférence des Présidents à l'ordre du jour du mardi 17 novembre 2020.

Le taux d'adoption des textes inscrits à l'ordre du jour des espaces réservés a fortement diminué par rapport à la session dernière, pour s'établir à **57,5 %** (contre **77 %** en 2019-2020), **soit le taux le plus faible depuis la session 2009-2010**. Tous les groupes, à l'exception du groupe CRCE, ont vu au moins une de leurs propositions de loi adoptée. Le groupe Union centriste et le groupe RDPI, pour la troisième session consécutive, ont vu l'ensemble des propositions loi inscrites au sein de leurs espaces réservés adoptées.

Sort des textes législatifs examinés en espaces réservés par groupe politique



* L'examen de la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, inscrite au sein de l'espace réservé RDPI du 10 mars 2021, ne put être entièrement examinée au sein de l'espace réservé et ne figure pas dans ce graphique.

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

6 des 33 textes ayant été examinés lors d'un espace réservé ont été définitivement adoptés au cours de la session, contre 5 en 2019-2020 et 7 en 2018-2019.

Parmi ces textes :

- **une proposition de loi sénatoriale** : la loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels (n° 2021-478 du 21 avril 2021) (*demande du groupe UC*) ;

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

- la loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, examinée en première lecture au sein d'un espace réservé au groupe GEST, puis **adoptée définitivement** par l'Assemblée nationale ;

- la loi relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire, examinée en première lecture au sein d'un espace réservé au groupe RDPI, puis **adoptée définitivement** par l'Assemblée nationale ;

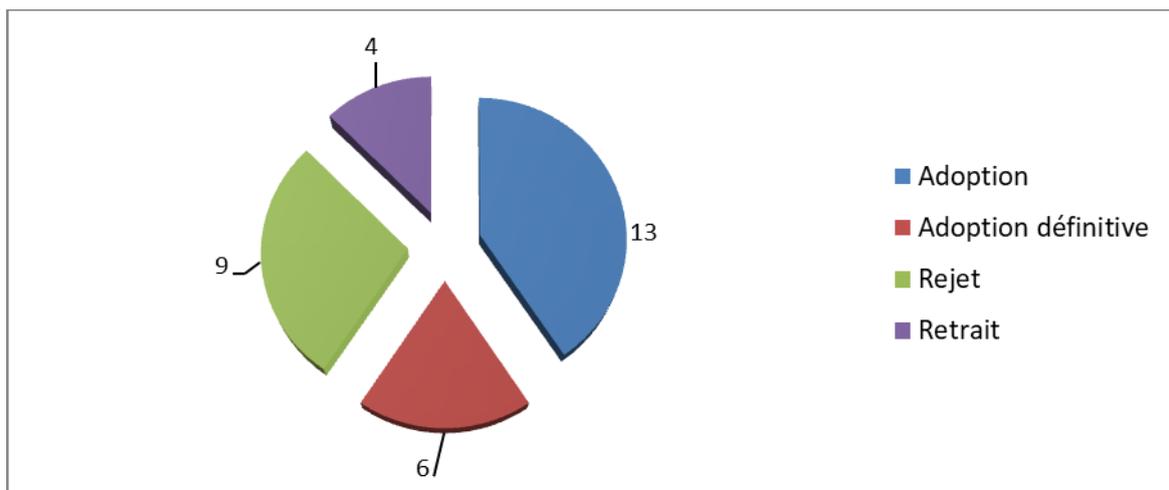
- la loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, adoptée après un accord en commission mixte paritaire après avoir été examinée au Sénat au sein d'un espace réservé RDPI ;

- la loi visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs, **définitivement adoptée** par le Sénat au cours d'un espace réservé au groupe RDPI ;

- la loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises, **définitivement adoptée** par le Sénat au cours d'un espace réservé au groupe Union centriste.

Il faut noter que **quatre propositions de loi ont été retirées par leur auteur en cours d'examen au sein d'un espace réservé**, à la suite du rejet d'un ou plusieurs articles du texte. Cela ne s'était pas produit lors de la session 2019-2020 et seulement une fois lors de la session 2018-2019.

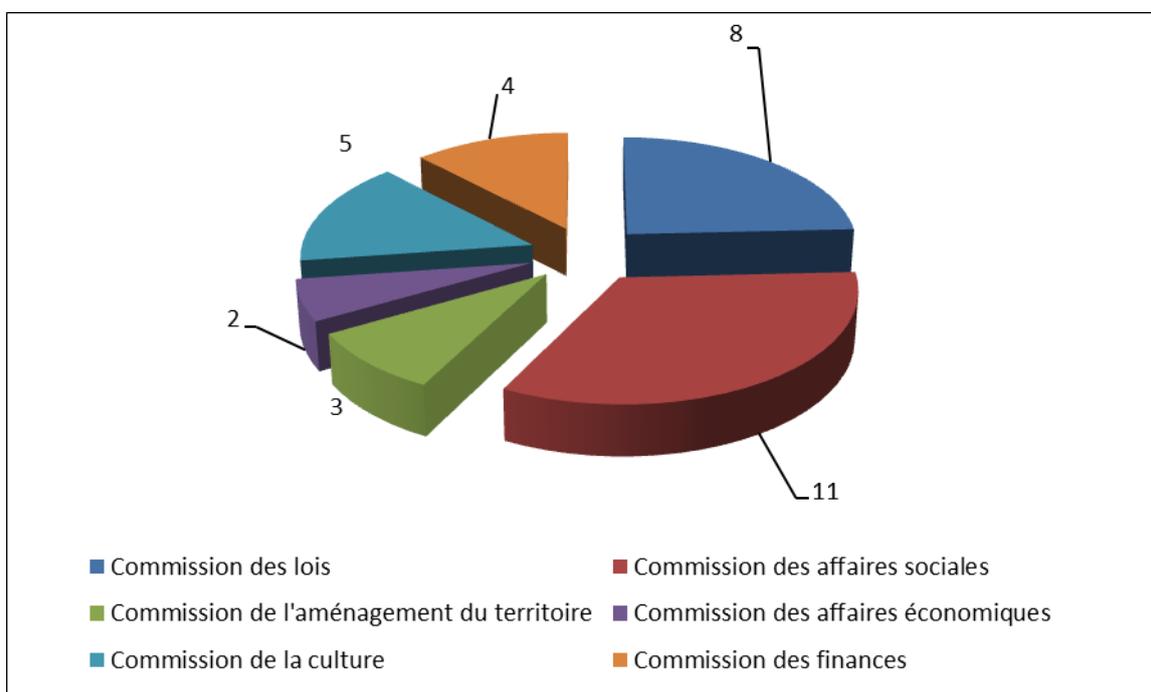
Sort des textes inscrits en espace réservé



3. Les commissions sollicitées

Pour la première fois depuis la mise en place des espaces réservés, la commission des lois n'a pas été la plus sollicitée par l'ordre du jour des espaces réservés. En effet, 11 des 33 textes examinés ont été renvoyés à la commission des affaires sociales, contre 8 pour la commission des lois. On note également que la commission de la culture a été la troisième commission la plus sollicitée au cours de cette session, avec 5 textes examinés au cours des espaces réservés.

Nombre de textes législatifs dont chaque commission est saisie



4. L'application du « gentlemen's agreement »

Lors de la séance du mercredi 20 janvier 2021, la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement, transmise par l'Assemblée nationale et examinée en première lecture au Sénat dans le cadre d'un ordre du jour réservé au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), a été rejetée par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable déposée par le groupe Les Républicains. Cette motion **a été, en application du gentlemen's agreement de 2016 et contrairement à la lettre de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, discutée à la fin de la discussion générale à la demande du groupe SER.**

En effet, le *gentlemen's agreement* applicable à l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour d'un espace réservé à un groupe politique, conclu en 2009 et clarifié en 2016, vise à protéger l'initiative sénatoriale et n'interdit donc pas le dépôt d'une motion de procédure à l'encontre d'une proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale. Il prévoit toutefois la possibilité, pour le groupe politique à l'origine de la demande d'inscription à l'ordre du jour, de demander que la motion soit discutée à la fin de la discussion générale, contrairement aux dispositions de l'article 44 du Règlement du Sénat.

Il s'agissait alors de la première application de cette spécificité du « gentlemen's agreement » depuis 2016.

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

Au cours de la session 2020-2021, la règle des **deux sujets au maximum au sein d'un espace réservé, fixée par la réunion de la Conférence des Présidents du 11 mars 2015**, a été respectée sans aucune exception.

6. Le bilan horaire des espaces réservés

Contrairement à la session précédente, au cours de laquelle aucun **texte ou débat n'avait vu son examen interrompu ou reporté en raison de la fin du délai de quatre heures**¹, l'examen de la proposition de loi créant la fonction de directeur ou de directrice d'école, inscrite au sein de l'espace réservé au groupe RDPI du 10 mars 2021 n'a pu arriver à son terme au sein des quatre heures imparties (*cf. supra*).

Deux dépassements, pour un total de 12 minutes seulement, ont été constatés sur l'ensemble des espaces réservés de la session 2020-2021 : un dépassement de 8 minutes, lors de l'espace réservé au groupe Union centriste du 21 janvier 2021, afin d'achever l'examen de la proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises, et ainsi permettre son adoption définitive par le Sénat, et un dépassement de 4 minutes lors de l'espace réservé au groupe Socialiste Écologiste et Républicain du 27 mai 2021 afin de terminer les opérations de vote par scrutin public sur l'ensemble de la proposition de loi visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles.

La durée moyenne des espaces réservés s'est établie à 3 h 26, contre 3 h 09 en 2019-2020 et 3 h 38 en 2018-2019. Au total, les groupes d'opposition et minoritaires ont utilisé 85,8 % du temps imparti aux espaces réservés (contre 78,9 % en 2019-2020).

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.

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

« Espace(s) réservé(s) » au groupe...	Temps global	% d'utilisation du temps
Socialiste Écologiste et Républicain	17 h 54	89,6 %
UC	13 h 59	87,5 %
RDPI	7 h 50 ¹	65,4 %
RDSE	6 h 57	86,9 %
CRCE	7 h 04	88,5 %
Les Indépendants	7 h 20	91,7 %
GEST	7 h 30	93,9 %
Total	68 h 38	85,8 %

¹ Lors de l'espace réservé au groupe RDPI du 21 octobre 2020, la séance fut suspendue à 18 h 15 en raison de l'hommage national à Samuel PATY. Le deuxième point inscrit à l'ordre du jour de cet espace réservé fit l'objet d'une inscription ultérieure par la Conférence des Présidents.

CHAPITRE III

LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2021 : UN EXAMEN MARQUÉ PAR L'ABSENCE INÉDITE DE SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Sénat a examiné en séance publique, en **première lecture**, le **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021** au cours de **six jours** de débats (lundi 9 et mardi 10 novembre, puis du jeudi 12 au samedi 14, et enfin les explications de vote et le vote solennel sur l'ensemble du texte mardi 17 novembre 2020).

Confirmant la tendance haussière des dernières années¹, les débats ont duré **40 heures et 55 minutes**, soit plus de deux heures de plus qu'en 2018, le contexte d'examen de 2019, où le Sénat avait rejeté la troisième partie puis l'ensemble du texte, faisant figure d'exception².

Le nombre d'**amendements déposés - 1 074** - constitue un **nouveau record depuis 1996**, après les records de 2019 (946) et de 2018 (633). Le nombre d'**amendements effectivement discutés** en séance publique s'est quant à lui élevé à **688**, soit 268 de plus qu'en 2018.

Après l'échec de la commission mixte paritaire puis une nouvelle lecture dans chaque assemblée, l'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte le **30 novembre 2020**.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 a été **promulguée le 14 décembre 2020 sans avoir été soumise au préalable à l'examen du Conseil constitutionnel**, ce qui constitue une première depuis la création des lois de financement en 1996.

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

A. UN CALENDRIER D'EXAMEN RESPECTANT LES DÉLAIS PRÉVUS PAR LA CONSTITUTION ET LA LOI ORGANIQUE

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) a été voté par le Parlement dans le **délai de 50 jours fixé par la Constitution**.

¹ La durée des débats en première lecture sur le PLFSS était de 38 h 46 en 2018, de 36 h 42 en 2017 et de 29 h 55 en 2016.

² En 2019, les débats en première lecture sur le PLFSS pour 2020 n'avaient duré que 17 h 21.

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 2021 a été délibéré en **Conseil des ministres le mercredi 7 octobre 2020** 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 **jeudi 15 octobre**.

L'**Assemblée nationale** a examiné le texte en commission les mardi 13 et mercredi 14 octobre, puis en séance publique du 20 au 23 octobre. Les explications de vote et le vote sur l'ensemble sont intervenus le **mardi 27 octobre**.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a été transmis au **Sénat le 2 novembre**¹, soit deux jours avant 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 17 novembre. La **commission des finances**, saisie pour avis, s'est réunie le mardi 3 novembre. La **commission des affaires sociales**, compétente sur le fond, s'est ensuite réunie le mercredi 4 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 **lundi 9 novembre**. La Conférence des Présidents du 28 octobre avait prévu un examen s'étendant sur l'ensemble de la semaine, jusqu'au vendredi 13 novembre, à l'exclusion du mercredi 11 novembre. En pratique, ils se sont achevés par **l'adoption de la quatrième partie le samedi**

¹ Le décalage entre l'adoption par l'Assemblée nationale du PLFSS en première lecture et sa transmission effective vise à assurer le respect par le Sénat des délais constitutionnels d'examen.

14 novembre, à la suite d'une modification de l'ordre du jour demandée par le Gouvernement le 12 novembre afin de poursuivre l'examen le samedi. Le texte a été adopté à l'issue des explications de vote et d'un vote solennel qui s'est tenu le **mardi 17 novembre**, c'est-à-dire le jour de l'expiration du délai prévu par la Constitution.

Réunie le même jour, la **commission mixte paritaire** n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun, malgré l'approbation par le Sénat de plusieurs dispositions importantes.

L'Assemblée nationale a ensuite examiné le texte en **nouvelle lecture**, d'abord en commission le jeudi 19 novembre puis en séance publique les **mardi 23 et mercredi 24 novembre**. Au Sénat, la nouvelle lecture s'est tenue le jeudi 25 novembre en commission et le vendredi **26 novembre** en séance publique.

L'Assemblée nationale a enfin adopté le PLFSS en **lecture définitive** le **30 novembre**.

B. UN TEXTE DÉPOSÉ MOINS DENSE QUE LES PRÉCÉDENTS MAIS DAVANTAGE ENRICHIS PENDANT LA NAVETTE

Le PLFSS pour 2021 était moins fourni que les précédents puisqu'il ne comportait que **51 articles à la sortie du Conseil des ministres**, une taille nettement inférieure à celle du PLFSS pour 2020 (13 articles de moins), ainsi qu'aux PLFSS précédents¹.

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 (2019), 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 2019) ;

- la **deuxième partie**, portant sur l'exercice en cours (2020), était composée de **7 articles** ;

- la **troisième partie**, portant sur les recettes et l'équilibre général pour l'exercice à venir (2021), était composée de **15 articles** ainsi que des annexes B (rapport sur l'évolution pluriannuelle du financement de la sécurité sociale) et C (état des recettes par catégorie et par branche) ;

- la **quatrième partie**, portant sur les dépenses pour l'exercice à venir (2020), comprenait **27 articles**.

Le PLFSS pour 2021 a quasiment doublé de volume à l'Assemblée nationale, le texte transmis au Sénat en première lecture comportant **100 articles** après l'adoption par l'Assemblée de 3 articles nouveaux dans la deuxième partie, 14 dans la troisième et 32 dans la quatrième.

¹ 64 articles en 2019, 58 articles en 2018, 57 articles en 2017 et 60 articles en 2016.

Le Sénat a ensuite enrichi le projet de loi, portant le nombre total d'articles à 156.

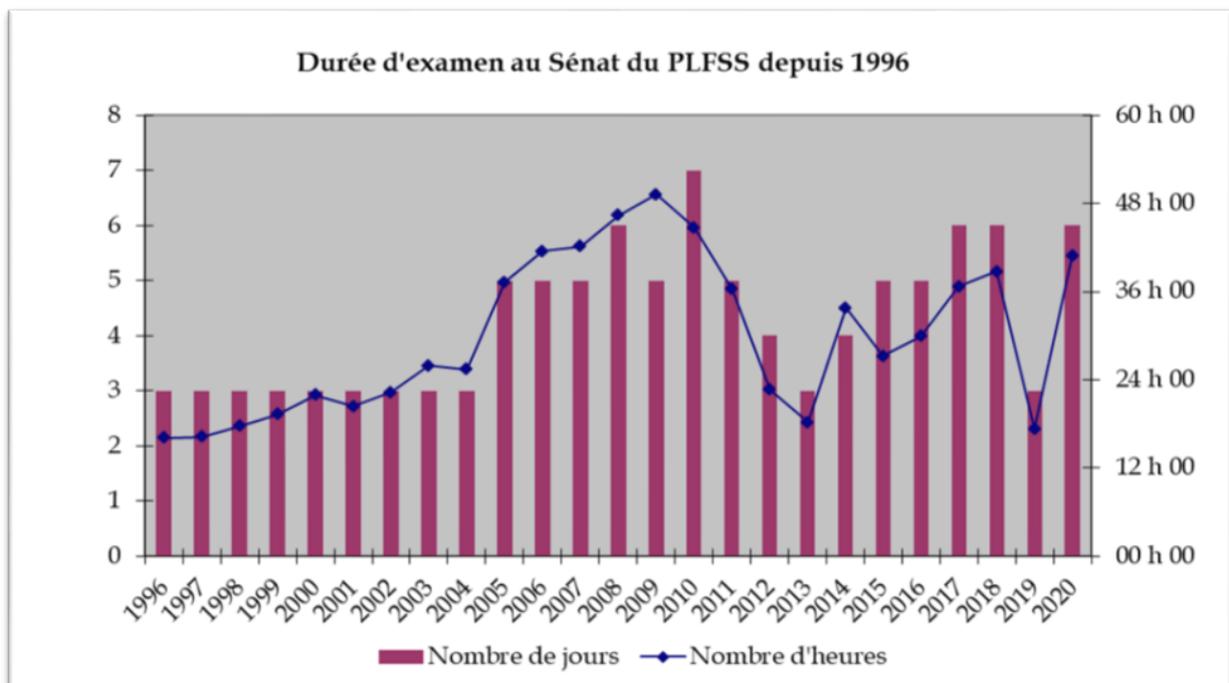
En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a supprimé 56 articles, confirmant sa position de la première lecture. Malgré la reprise de plusieurs de ses apports, le Sénat a considéré que cette position de l'Assemblée nationale actait la **fin de la « navette utile »** et a rejeté le texte en nouvelle lecture, après **l'adoption d'une question préalable présentée par la commission des affaires sociales**.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive comprenait **111 articles, soit 17 de plus qu'en 2019 et 23 de plus qu'en 2018**.

II. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE EN PREMIÈRE LECTURE

Les débats en séance publique en première lecture ont duré **40 heures et 55 minutes**.

En 2019, ils avaient duré 17 heures et 21 minutes, soit plus de 23 heures et trente minutes de moins : cependant, cette année avait été caractérisée par un débat considérablement écourté par le rejet inédit du texte après le rejet de la troisième partie. Comparée à **2018**, où le Sénat avait adopté un texte en première lecture, la durée des débats est **cette année plus longue de deux heures et onze minutes**. Cette durée est par ailleurs **la plus importante depuis les cinq années 2007 à 2011**, qui connurent des records avec des durées comprises entre 41 h 30 et 49 h 15.



A. UNE TENDANCE QUI SE CONFIRME : UNE DISCUSSION GÉNÉRALE MOINS LONGUE

La discussion générale en première lecture a duré **2 heures et 49 minutes**, soit une durée **en très légère baisse par rapport à 2019** et en baisse de 39 minutes par rapport à 2018.

La **tendance au raccourcissement de la discussion générale du PLFSS** se confirme donc cette année encore. Elle est principalement due à deux facteurs :

- **une baisse du temps d'intervention du Gouvernement** : alors qu'en 2018, le Gouvernement était intervenu 51 minutes en discussion générale, son temps d'intervention avait très nettement baissé en 2019, avec 33 minutes au total (22 minutes à l'ouverture et 11 minutes à la clôture de la discussion générale). Cette tendance s'est confirmée en 2020, MM. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé, et Olivier DUSSOPT, ministre délégué chargé des comptes publics, ayant pris chacun la parole 11 minutes à l'ouverture de la discussion générale et M. DUSSOPT ayant répondu aux orateurs pendant 12 minutes à la fin de la discussion, soit une intervention totale de **34 minutes**, un temps quasiment équivalent à l'année dernière ;

- **une baisse du temps d'intervention des groupes politiques** : les 13 intervenants des groupes politiques ont parlé **1 h 27**, soit 2 minutes de plus que l'année dernière, mais toujours nettement moins qu'en 2018, où ils avaient parlé 1 h 45. La Conférence des Présidents a, d'une part, conforté la **pratique d'une discussion générale d'une heure et trente minutes**, qu'elle avait initiée l'année dernière, au lieu de 2 heures les années précédentes. D'autre part, le groupe Les Républicains n'a pas entièrement utilisé son temps de parole (5 minutes de moins), tandis que les groupes Union centriste, RDPI, les Indépendants et Écologiste - Solidarité et Territoires ont dépassé le leur.

**Interventions en discussion générale
des orateurs des groupes politiques**

Groupe politique	Temps imparti en 2020	Nombre d'orateurs en 2020	Temps utilisé en 2020	Temps imparti en 2019	Nombre d'orateurs en 2019	Temps utilisé en 2019
Les Républicains	26'	3	21'	27'	2	16
Socialiste et républicain	14'	2	14'	16'	3	19'
Union centriste	13'	2	14'	13'	2	13'
LaREM puis RDPI	8'	2	10'	9'	1	7'
CRCE	7'	1	7'	7'	1	7'
RDSE	7'	1	7'	9'	2	9
Les Indépendants - République et territoires	6'	1	7'	7'	1	7'
Écologiste - Solidarité et Territoires	6'	1	7	-	-	-
Non-inscrits	3'	0	0'	3'	0	0'
Total	90'	13	87'	91'	12	78'

Le temps d'intervention de **49 minutes des représentants des commissions** a été sensiblement identique aux années précédentes (49 minutes en 2018 et 51 minutes en 2019).

B. LA DISCUSSION DES ARTICLES : UNE DURÉE EN CONSTANT ALLONGEMENT

La discussion des articles sur le PLFSS s'est étendue sur **cinq jours**, du lundi 9 novembre au samedi 14 novembre (sauf le mercredi 11 novembre, férié).

Le Sénat a siégé à **trois reprises le soir et la nuit** (lundi, jeudi et vendredi). Il a prolongé deux fois sa séance au-delà de minuit et demi : le lundi (fin de séance à 1 h 05) et le vendredi (fin de séance à 1 h 00). La séance de l'après-midi du samedi s'est terminée à 19 h 22.

Alors qu'en 2018 et en 2019, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) avait présenté une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au PLFSS, il a présenté en 2020, comme en 2017, une **motion tendant à opposer la question préalable**.

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, la motion a été discutée après l'intervention des orateurs institutionnels. Le temps consacré à son examen a été de **21 minutes**, contre 17 minutes pour la question préalable de 2017 (et 20 et 13 minutes pour les exceptions d'irrecevabilité de 2018 et 2019).

Contrairement à 2019, où le groupe Socialiste et républicain avait, par l'intervention de Mme Laurence ROSSIGNOL (SOCR) en explication de vote, apporté son soutien à l'adoption de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, aucun autre orateur que Mme Laurence COHEN (CRCE) ne s'est exprimé pour soutenir la motion.

La motion a été **rejetée par un scrutin public de droit** par 253 voix contre 15.

Durée d'examen des différentes phases du PLFSS 2021¹

Phases de la discussion	PLFSS 2021		PLFSS 2020		PLFSS 2019	
Discussion générale	02 h 49	6,9 %	02 h 53	16,6 %	03 h 29	8,5 %
Discussion des motions	00 h 21	< 1 %	00 h 26	2,5 %	00 h 20	< 1 %
Discussion des articles de la première partie	00 h 06	< 1 %	00 h 07	< 1 %	00 h 07	< 1 %
Discussion des articles de la deuxième partie	03 h 39	8,9 %	02 h 10	12,5 %	00 h 30	< 1 %
Discussion des articles de la troisième partie	15 h 01	36,7 %	11 h 36	66,9 %	17 h 53	46 %
Discussion des articles de la quatrième partie	17 h 55	43,8 %	-		15 h 23	40 %
Explications de vote et vote sur l'ensemble	01 h 09	2,8 %	-		01 h 04	3 %
Durée totale d'examen du PLFSS	40 h 55	100 %	17 h 21	100 %	38 h 46	100 %

La **discussion des articles** de l'ensemble du PLFSS pour 2021 a duré **36 heures et 36 minutes**, soit 22 heures et 34 minutes de plus que l'année dernière (où les articles de la quatrième partie ne furent pas examinés à la suite du rejet de la troisième partie), et **2 heures et 43 minutes de plus que lors du PLFSS pour 2019²** (où les quatre parties furent examinées). Cette hausse conforte une tendance observée depuis quelques années : lors du PLFSS pour 2018, la discussion des articles avait duré 31 h 07 et lors du PLFSS pour 2017, 23 h 53.

Les **première et deuxième parties** ont été adoptées successivement par un vote à main levée. Leur durée d'examen, de **3 heures et 45 minutes** au total, a été plus longue d'une heure et 27 minutes par rapport à 2019 et six fois plus longue qu'en 2018 (37 minutes).

¹ En raison d'arrondis, la durée totale d'examen indiquée dans le tableau est légèrement différente de la somme des différentes phases.

² La discussion des articles du PLFSS pour 2019 dura 33 heures et 53 minutes.

Le temps de discussion de la **troisième partie** a été plus élevé que l'année précédente (15 h 01 en 2020 contre 11 h 36 en 2019) mais moins élevé qu'en 2018 (17 h 53).

La troisième partie a été mise aux voix par scrutin public ordinaire, en application de l'article 59 du Règlement, et a été **adoptée par 247 voix contre 93**¹. Les groupes Les Républicains, Union centriste, RDPI, RDSE et Les Indépendants - République et territoires ont voté pour tandis que les groupes socialiste, écologiste et républicain, Écologiste - Solidarité et Territoires et CRCE ont voté contre.

L'examen de la **quatrième partie** a duré un peu plus longtemps qu'en 2018² (17 h 55 en 2020 contre 15 h 23 en 2018). Elle a été adoptée à main levée.

C. LES EXPLICATIONS DE VOTE DES GROUPES POLITIQUES ET LE SCRUTIN PUBLIC SOLENNEL

Le scrutin public solennel sur l'ensemble du texte s'est tenu le **mardi 17 novembre 2020**. En raison de la situation sanitaire, il fut décidé lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 28 octobre 2020, de recourir exceptionnellement à un **scrutin public ordinaire**.

Les **explications de vote** ont débuté à 14 h 30 et duré **1 h 09**. Comme en 2019, la Conférence des Présidents avait attribué à chaque groupe un temps de parole de 7 minutes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe un temps de 3 minutes. Mme Catherine DEROCHE, présidente de la commission des affaires sociales, est intervenue sur le temps de son groupe politique (Les Républicains) mais n'a pas épuisé son temps de parole puisqu'elle a parlé moins de 5 minutes.

Le texte a ensuite été mis aux voix par un scrutin public ordinaire de droit. La durée des opérations de vote fut de 5 minutes. Puis, le Président du Sénat, M. Gérard LARCHER, proclama **l'adoption du texte par 190 voix contre 106**. Les groupes Les Républicains et Union centriste ont, dans leur majorité, voté pour (3 sénateurs Les Républicains et 11 sénateurs centristes se sont abstenus). Les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain, Écologiste - Solidarité et Territoires et CRCE ont voté contre, de même qu'une majorité du groupe RDSE (un de ses membres a voté pour et 3 se sont abstenus). Le groupe Les Indépendants - République et Territoires s'est abstenu, à l'exception de quatre de ses membres qui ont voté pour. Le groupe RDPI s'est abstenu.

¹ Elle fut rejetée en 2019 à l'unanimité des votants (281 voix contre).

² La quatrième partie ne fut pas examinée en 2019 en raison du rejet de la troisième partie.

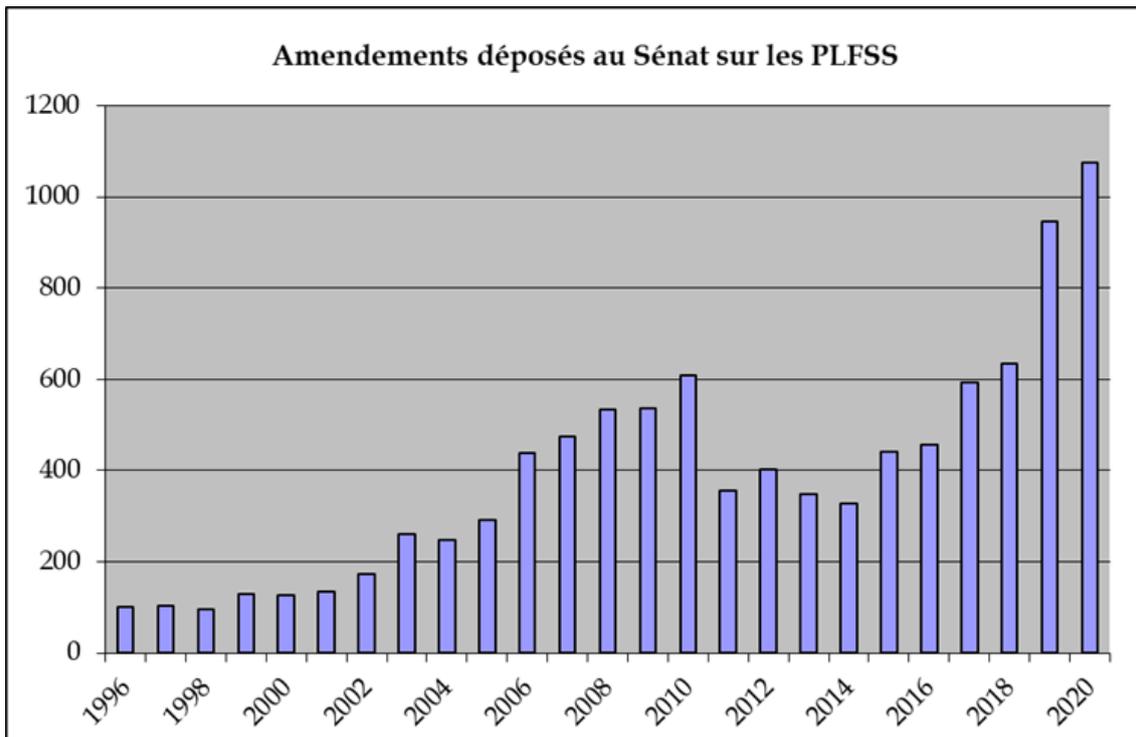
Après l'annonce du résultat, Mme Brigitte BOURGUIGNON, ministre déléguée chargée de l'autonomie, a pris la parole pendant 3 minutes, après que le Président du Sénat, M. Gérard LARCHER, a rappelé que l'absence de M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé, suscitait des regrets.

Sort des votes sur les différentes parties et l'ensemble du PLFSS depuis 2012

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PLFSS pour	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Première partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Deuxième partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée
Troisième partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Rejetée	Adoptée
Quatrième partie	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Adoptée	Non discutée	Adoptée
Ensemble du texte	Adopté	Adopté	Adopté	Adopté	Adopté	Rejeté	Adopté

D. UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN TRÈS FORTE PROGRESSION ET UN NOMBRE D'AMENDEMENTS DISCUTÉS PROPORTIONNELLEMENT PLUS ÉLEVÉ

1 074 amendements ont été déposés en première lecture, un **record depuis 1996** et 128 de plus qu'en 2017. Ce chiffre est **en constante hausse depuis 2013**, date depuis laquelle il a plus que triplé.

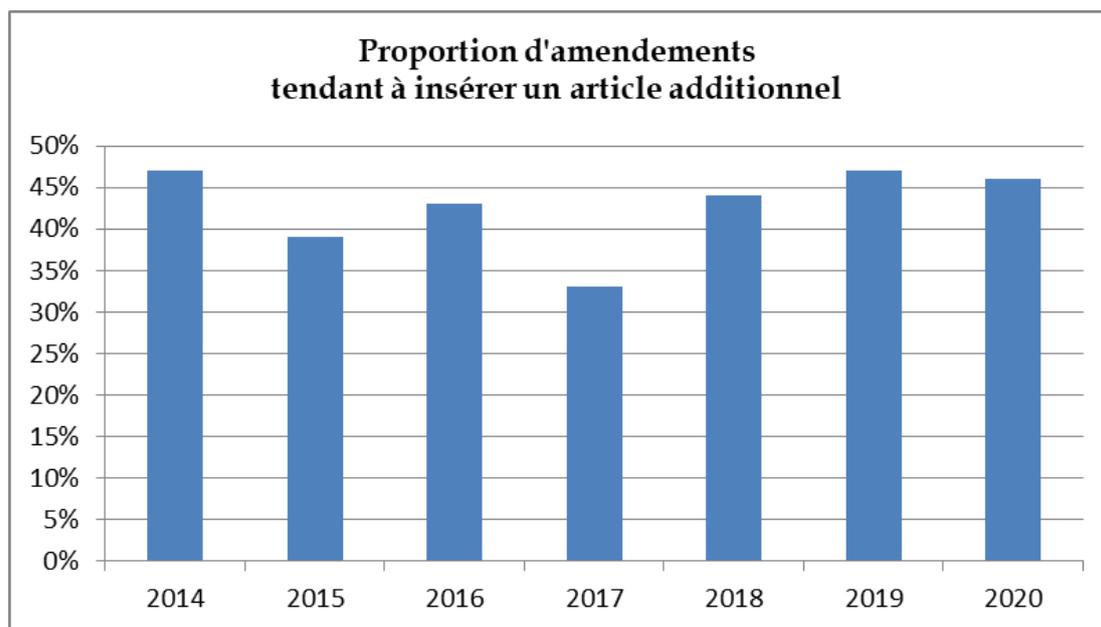


La commission des affaires sociales a déposé 74 amendements, soit 9 de moins que l'année précédente. Ce chiffre a tendance à diminuer depuis quelques années¹. Les **sénateurs** ont, quant à eux, déposé 135 amendements supplémentaires par rapport à 2019. (988 en 2020 contre 853 en 2019). Ce chiffre est en très **forte progression** : il était de 559 en 2018 et de 445 en 2017. La commission des finances et le Gouvernement ont déposé respectivement 1 et 11 amendements (contre 0 et 10 en 2019), soit un volume à peu près stable.

Au final, **les amendements déposés par les sénateurs représentent 92 % du total des amendements déposés** (90 % en 2019).

Sur les 1 074 amendements déposés, **498 tendaient à insérer un article additionnel**, une proportion en légère baisse par rapport à l'année précédente (46 % des amendements déposés contre 47 % en 2019). Sur ces amendements, un seul a été déposé par le Gouvernement et 27 par la commission des affaires sociales. **Ainsi, près de la moitié des amendements déposés par les sénateurs (47 %) ne portaient pas directement sur le texte en discussion.**

¹ La commission des affaires sociales avait déposé 137 amendements en 2017 sur le PLFSS pour 2018.



Un peu plus du quart des amendements déposés ont été déclarés irrecevables, une proportion en légère baisse par rapport à l'année dernière (28 % contre 34 % en 2019). Sur ces 305 amendements :

- 150 amendements ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances au titre de l'article 40 de la Constitution, soit 14 % des amendements déposés ;
- 142 amendements, soit 13 % des amendements déposés, ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des affaires sociales sur le fondement de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;
- 13 amendements ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution, soit 1,2 % des amendements déposés.

81 amendements ayant été retirés avant la séance, **688 amendements** ont été **discutés en séance publique (+ une motion)**, soit 112 de plus qu'en 2019. Au final, **64 % seulement des amendements déposés ont effectivement été examinés en séance publique** : cette proportion est relativement stable par rapport aux deux années précédentes (61 % en 2019 et 66,5 % en 2018).

Avec 18 amendements par heure, le rythme moyen d'examen des amendements en 2020 a été plus soutenu qu'en 2019 (16,3 amendements par heure) et qu'en 2018 (12,5).

Sur les 688 amendements discutés en séance publique, 214 ont été adoptés, ce qui correspond à un **taux d'adoption de 31 %**, très supérieur à celui de 2018 (22 %)¹.

¹ Une comparaison avec l'année dernière n'est pas significative dans la mesure où le texte a été rejeté en première lecture après le rejet de la troisième partie.

**Origine des amendements sur le PLFSS 2021
(dépôtés, irrecevables et adoptés)**

Premier signataire	Dépôtés	% des dépôtés	Irr.	Adoptés	Taux d'adoption
Gouvernement	11	1 %	0	10	90,9 %
Commission des affaires sociales	74	7 %	0	63	85,1 %
Commission des finances	1	< 1 %	0	1	100 %
Groupe Les Républicains <i>dont amendements individuels</i>	334 334	31 %	96	65	19,5 %
Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain <i>dont amendements individuels</i>	186 101	17 %	54	20	10,75 %
Groupe Union centriste <i>dont amendements individuels</i>	139 115	13 %	44	27	19,4 %
Groupe RDSE <i>dont amendements individuels</i>	35 35	3 %	12	4	11,4 %
Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants <i>dont amendements individuels</i>	68 51	6 %	20	12	17,6 %
Groupe CRCE <i>dont amendements individuels</i>	133 38	12 %	53	4	3 %
Groupe Les Indépendants - République et territoires <i>dont amendements individuels</i>	49 49	5 %	13	4	8,2 %
Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires <i>dont amendements individuels</i>	44 44	4 %	13	4	9,1 %
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	-	-	-	-	-
TOTAL	1 074	100 %	305	214	19,9 %

III. LA POURSUITE DE LA NAVETTE APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Réunie le 17 novembre 2020, la **commission mixte paritaire** n'est pas parvenue à adopter un texte commun, en raison de désaccords importants, au titre desquels la présidente de la commission des affaires sociales, Mme Catherine DEROCHE, a mis en avant lors de la réunion le financement des investissements hospitaliers par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ou encore la question des retraites. Elle a également regretté la présence dans le texte déposé par le Gouvernement, « *d'articles qui n'y ont manifestement pas leur place* », comme l'article 42 relatif au recours à certaines pratiques de soins en psychiatrie. « *Comment justifier que les parlementaires soient soumis aux dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale quand le Gouvernement s'en affranchit ?* »¹, s'est-elle ainsi interrogée.

B. LE REJET DU SÉNAT EN NOUVELLE LECTURE PAR L'ADOPTION D'UNE QUESTION PRÉALABLE DE LA COMMISSION PUIS L'ADOPTION DU TEXTE EN LECTURE DÉFINITIVE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La **nouvelle lecture à l'Assemblée nationale** s'est tenue en commission le jeudi 19 novembre, puis en séance publique les lundi 23 et mardi 24 novembre.

Dans son intervention en séance publique, le rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, M. Thomas MESNIER, a salué les dispositions sur lesquelles se sont rejointes les deux assemblées mais a également mis en avant des dispositions sur lesquelles elles avaient pris des « *positions diamétralement opposées* », comme sur la dette hospitalière ou les retraites.

Alors que la nouvelle lecture du PLFSS pour 2020 avait donné lieu à un véritable examen, pour la quatrième fois seulement depuis 1996, **le Sénat a cette année rejeté le texte le jeudi 26 novembre par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable**, présentée par la commission des affaires sociales qui s'était réunie la veille, mercredi 25 novembre.

¹ Rapport n° 133 (2020-2021) de MM. Jean-Marie VANLERENBERGHE, sénateur, et Thomas MESNIER, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 17 novembre 2020.

Les débats en séance publique ont duré **1 heure et 18 minutes** : Mme Brigitte BOURGUIGNON, ministre déléguée chargée de l'autonomie, est intervenue pendant 6 minutes, suivie par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général, pendant 8 minutes, puis par les orateurs des groupes pour une durée de 43 minutes, soit 11 minutes de moins que l'année dernière. Les orateurs des groupes n'ont ainsi pas pleinement utilisé le temps d'une heure qui leur avait été attribué par la Conférence des Présidents.

Mme Catherine DEROCHE, présidente de la commission des affaires sociales, qui n'était pas intervenue en discussion générale, a pris la parole pour défendre la motion tendant à opposer la question préalable. Aucun orateur n'a pris la parole contre la motion.

Cette dernière a été **adoptée par scrutin public par 199 voix contre 38**. Les groupes Les Républicains et Union centriste ont voté pour, tandis que les groupes RDPI et RDSE ont voté contre. Les autres groupes se sont abstenus.

L'Assemblée nationale a définitivement adopté le PLFSS pour 2021 le 30 novembre 2020.

IV. L'ABSENCE INÉDITE DE SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS LA CRÉATION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 1996, UNE LOI FUT PROMULGUÉE SANS AVOIR ÉTÉ DÉFÉRÉE AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 a été promulguée par le Président de la République le 14 décembre 2020 et publiée au *Journal officiel* du 15 décembre 2020. **De façon inédite, ce texte ne fut pas soumis, avant sa promulgation, à l'examen du Conseil constitutionnel.**

Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), comme les lois de finances, ne font pas partie des textes qui, en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, doivent être obligatoirement soumis à l'examen du Conseil constitutionnel avant leur promulgation.

Or, depuis leur création en 1996, toutes les LFSS ont été déférées au Conseil constitutionnel par des parlementaires. Le plus souvent (14 fois), elles ont fait l'objet de deux saisines parallèles, de la part des députés et des sénateurs. À neuf reprises, le Conseil constitutionnel a été saisi par les seuls députés. Une année, en 2012, les sénateurs ont été les seuls à l'origine de la saisine.

En outre, la seule loi de financement rectificative de la sécurité sociale votée par le Parlement depuis 1996 a, elle aussi, été déférée au Conseil constitutionnel par des députés.

B. LES CONSÉQUENCES DE L'ABSENCE DE SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'absence de saisine du Conseil constitutionnel sur la LFSS pour 2021 emporta au moins une conséquence juridique : l'absence de censure des éventuels cavaliers sociaux.

Chaque année, le Conseil constitutionnel censure, le cas échéant d'office, un ou plusieurs cavaliers sociaux. Le Conseil refusant d'examiner les questions de procédure dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), les éventuels cavaliers sociaux contenus dans la LFSS pour 2021 ne peuvent plus être censurés pour ce motif.

Reste, en revanche, seule ouverte la possibilité de contester, par le biais de la QPC, la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de la LFSS pour 2021.

CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021 : UN EXERCICE DE TOUS LES RECORDS

Les chiffres clés de la discussion en première lecture du projet de loi de finances pour 2021 au Sénat

Durée d'examen : 17 jours de séance, du jeudi 19 novembre au mardi 8 décembre 2020, 151 h 10 de séance (129 h 12 pour le PLF 2020, 129 h 49 pour le PLF 2019, 108 h 42 pour le PLF 2018), dont 3 h 37 de discussion générale (y compris 26 minutes pour la question préalable), 42 h 42 pour l'article liminaire et la première partie (dont 10 minutes de seconde délibération et 48 minutes d'explications de vote), 103 h 36 pour la seconde partie (dont 17 h 54 pour les articles non rattachés et 16 minutes pour seconde délibération et coordination) et 1 h 15 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 243, dont l'article liminaire, 76 articles de première partie et 166 articles de seconde partie

Nombre d'amendements déposés : 2 749 (128 de la commission des finances, 53 des commissions saisies pour avis, 44 du Gouvernement, 2 524 des groupes) et 1 motion

Nombre d'amendements irrecevables : 324

Nombre d'amendements examinés : 2 216, dont 1 015 sur la première partie et 1 201 sur la seconde partie

Nombre d'amendements adoptés : 599, dont 246 sur la première partie et 353 sur la seconde

Taux d'adoption des amendements examinés : 27 %

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 127 (dont 1 suppression conforme), 38 en première partie et 89 en seconde partie

Nombre d'articles additionnels introduits : 169 dont 96 en première partie et 73 en seconde partie

I. UNE DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE MARQUÉE PAR LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, qui a marqué l'année 2020, n'a pas épargné la séance publique et notamment la discussion du projet de loi de finances pour 2021. Avant même que ne commence la discussion du texte, et essentiellement afin d'apporter les moyens budgétaires pour répondre à l'épidémie, le Parlement avait déjà eu à examiner trois projets de loi de finances rectificative.

Les effets de cette crise sur la discussion budgétaire ont été pour certains **directement visibles** et pour d'autres révélés au travers de différents signes plus ou moins évidents.

Cependant, avant même que ne commence la réflexion sur un calendrier budgétaire marqué par la crise, un travail préparatoire avait été mené afin de faire évoluer légèrement les règles de la discussion budgétaire par rapport à l'exercice précédent.

A. UN CALENDRIER AJUSTÉ POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉBATS

Les « records » observés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, en particulier celui du nombre d'amendements examinés, tant pour la première que pour la seconde partie, s'inscrivaient dans une **tendance lourde** liée au report d'amendements du projet de loi de finances rectificative.

Ainsi, pour répondre à la nécessité de « détendre » le calendrier d'examen de la première partie, M. Claude RAYNAL, président de la commission des finances, a proposé, lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 28 octobre 2020 une innovation indépendante de la crise sanitaire : il s'agissait de **décaler de 24 heures le vote sur la première partie de la loi de finances**.

Afin de tenir compte de l'augmentation constante du nombre d'amendements déposés depuis la modification intervenue dans le contenu du projet de loi de finances rectificatif, le **vote de l'article d'équilibre et de la première partie**, habituellement prévu un mardi, a été programmé le **mercredi 25 novembre 2020**.

En outre, alors que la discussion sur cette partie commençait traditionnellement, hormis la discussion de l'article liminaire et le débat sur le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne, le premier vendredi du calendrier d'examen du texte à 14 h 30, il fut décidé que l'examen de la première partie reprendrait le vendredi 20 novembre en séance **à partir de 16 heures** afin de laisser à la commission la possibilité de se réunir ce même vendredi en début d'après-midi.

Concrètement ces deux évolutions permettaient de laisser **plus de temps à l'analyse par la commission des amendements déposés** sur le texte et à leur discussion **en séance**.

En outre, la commission des finances a proposé de confirmer les équilibres en place depuis 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 15 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 disposent d'une heure et de 5 minutes lorsqu'ils disposent de 45 minutes, les rapporteurs pour avis continuant de se voir attribuer 3 minutes chacun.

Un ajustement est intervenu quant au délai limite de cosignature des amendements en conséquence du nouveau séquençage de la première partie. Le **délai limite** pour le dépôt des **amendements** à l'article liminaire et aux articles de la première partie a été fixé, de manière classique, **au jeudi 19 novembre à 11 heures**. Le **délai limite** pour l'**ajout d'un signataire** à un amendement à l'**article liminaire** ou à l'**article 31** portant le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne a été fixé au **début de la discussion générale à 14 h 30**. Le **délai limite** pour l'**ajout d'un signataire** à un amendement portant sur les autres **articles de la première partie** a été fixé au **vendredi 20 novembre à 11 heures** et non plus au début de la discussion générale, **soit un gain de presque une journée** pour les sénateurs et les groupes.

B. UNE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE LA DISCUSSION LIÉE À LA CRISE SANITAIRE

La crise sanitaire a eu un effet direct sur la discussion budgétaire puisque le projet de loi de finances comportait **deux nouvelles missions budgétaires** : « **Plan de relance** » et « **Plan d'urgence face à la crise sanitaire** »¹, ce qui a conduit à la création d'une nouvelle unité de discussion budgétaire.

Par ailleurs, plusieurs programmes avaient été créés ou modifiés au sein d'autres missions pour prendre en compte la crise sanitaire. Les **34 missions** du budget général (soit 2 de plus qu'en 2019), les 13 comptes spéciaux (soit 2 de moins) et les 2 budgets annexes restaient comme les années précédentes regroupés en **blocs de missions**. Le nombre de blocs de mission est ainsi passé de 25 en 2019 à **26 en 2020**, les deux nouvelles missions étant discutées au sein d'un seul et même bloc.

¹ La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » créée par la loi de finances rectificative n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, n'étant abondée d'aucun crédit budgétaire par le PLF mais devant toutefois faire l'objet d'un vote formel en séance.

Au regard de l'importance et de l'actualité de ces sujets, il a été proposé que ce nouveau bloc soit discuté en premier, au début de l'examen de la seconde partie. Par ailleurs, deux demi-journées entières ont été réservées pour la discussion de ce bloc le jeudi 26 novembre à 14 h 30 et le soir.

L'ensemble de ces propositions ont été **entérinées par la Conférence des Présidents**.

C. UNE DÉROGATION AU VOTE À LA TRIBUNE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI JUSTIFIÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

Lors de la réunion de la **Conférence des Présidents du 18 novembre 2020**, soit **la veille du début de l'examen en séance du projet de loi de finances**, le Président du Sénat est revenu sur les conditions de vote sur l'ensemble du texte, qui avaient été évoquées lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 28 octobre 2020. Avait alors été prévu un scrutin public solennel à la tribune le mardi 8 décembre après-midi, conformément à l'article 60 *bis*, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Le Président a **proposé en raison du contexte sanitaire, à titre exceptionnel de recourir à un scrutin public ordinaire**, après les explications de vote de chaque groupe sur l'ensemble du texte, ce dont la **Conférence des Présidents a pris acte**.

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

Le projet de loi de finances pour 2021 a été présenté en Conseil des ministres le lundi 28 septembre 2020, adopté par l'Assemblée nationale le mardi 17 novembre et **transmis au Sénat le jeudi 19 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. Le délai a donc commencé donc à courir à compter du vendredi 20 novembre à 0 heure et devait expirer le mercredi 9 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 a pu ainsi débiter, comme à l'accoutumée, dès le jeudi.

E. UNE ARTICULATION UN PEU MOINS VERTUEUSE AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le **calendrier budgétaire** prévoyait une adoption du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année en première lecture au Sénat avant le début de l'examen du projet de loi de finances initiale. Cependant, alors que, lors des deux précédents exercices, le PLFR ne comportait que des mesures de fin de gestion et **aucune mesure fiscale nouvelle et avait été examiné en une demi-journée**, il en est allé un peu différemment cette année.

Le **projet de loi de finances rectificative** pour 2020, quatrième de l'année, a été déposé par le Gouvernement sur le Bureau de l'Assemblée nationale le mercredi 4 novembre 2020. Il comprenait dix articles, dont l'article liminaire, tout comme l'année précédente.

Le mardi 10 novembre, l'Assemblée nationale a adopté ce texte en introduisant un nouvel article et en en modifiant plusieurs, contrairement aux deux précédents exercices.

À la demande du Gouvernement, le PLFR a été inscrit à l'ordre du jour du Sénat le lundi 16 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 et en 2019.

Au cours de l'examen en séance publique, **M. Jean-François HUSSON**, rapporteur général, a précisé la situation particulière de cet exercice : *« Nous sommes saisis d'un quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 ; nous espérons qu'il sera le dernier. »*

« Celui-ci est habituel, puisque, à chaque fin d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit tirer les conséquences de l'année écoulée et proposer un schéma de fin de gestion. Ce texte devait donc initialement se limiter à des ajustements budgétaires d'ampleur modeste, même si la fin de gestion se trouve pour le moins perturbée par les événements de l'année. »

« En réalité, il est fortement bouleversé du fait du rebond de l'épidémie et de la décision, annoncée le 28 octobre dernier, d'un reconfinement national. »

Alors qu'en 2019 l'examen de ce texte n'avait donné lieu qu'au dépôt de 12 amendements, **153 amendements ont été déposés en 2020, illustrant** le contexte d'examen bien différent. Ce texte a donné lieu à **8 h 30 de débats**.

La commission mixte paritaire réunie le 17 novembre est parvenue à un **accord sur les dispositions restant en discussion**. Il s'agissait d'un deuxième exemple, après celui de l'année précédente, d'accord sur un texte financier en période de majorités discordantes entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Les conclusions de la commission mixte paritaire sur ce texte ont été définitivement adoptées au Sénat le 24 novembre 2020.

II. UNE PREMIÈRE LECTURE DE PLUS EN PLUS DENSE

L'examen du projet de loi de finances pour 2021 a été marqué par de nouveaux records, notamment en termes d'amendements et de durée de la discussion.

À l'occasion du précédent projet de loi de finances, la question du format de la discussion du PLF s'était posée.

Des conclusions en ont été tirées afin de dégager notamment **plus de temps pour l'examen de la première partie** du PLF. L'exercice 2020, marqué par **un nouveau record du nombre d'amendements**, doit certainement conduire à poursuivre la réflexion sur les modalités d'examen du projet de loi de finances, essentiellement **autour des missions de la seconde partie**¹.

**Durée de la discussion en première lecture
du projet de loi de finances**

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020	PLF 2021
Discussion générale et première partie	31 h 09 (2 h 50 le soir dont 33 minutes après minuit)	42 h 28 (12 h 32 le soir dont 4 h 28 après minuit)	41 h 10 (10 h 08 le soir dont 2 h 02 après minuit)	46 h 19 (11 h 34 le soir dont 1 h 51 après minuit)
Missions et articles rattachés	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)	85 h 26 (24 h 11 le soir dont 5 h 26 après minuit)

¹ Le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat a formulé deux propositions. La proposition 36 portait sur l'examen des missions, et visait : « afin d'assurer aux sénateurs, aux commissions et au Gouvernement une plus grande prévisibilité pour l'examen des missions budgétaires au cours d'une journée, [d']expérimenter l'institution d'un temps prédéfini par mission ; une fois le temps de discussion fixé par la Conférence des Présidents écoulé, la mission concernée serait reportée au samedi, et non, comme actuellement, la dernière mission programmée de la journée. »

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020	PLF 2021
Articles non rattachés, coordination, seconde délibération et vote sur l'ensemble	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)	19 h 25 (4 h 28 le soir)
Total	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)	151 h 10 (40 h 13 le soir dont 7 h 17 après minuit) (17 jours dont 3 samedis)

A. UN EXAMEN TOUJOURS PLUS DENSE

1. Un nombre d'articles transmis élevé mais stable

Le texte déposé par le Gouvernement comportait **58 articles**, sans l'article liminaire, contre 80 articles en 2019, 86 articles en 2018 et 64 articles en 2017.

Le texte transmis comportait **243 articles**, dont l'article liminaire, soit un nombre équivalent aux années précédentes (245 articles en 2019 et 249 articles en 2018). Cette stabilisation a un niveau très élevé et surtout **l'inflation de plus de 311 %** (contre 200 % l'année précédente) du nombre d'articles lors de l'examen par l'Assemblée nationale peuvent s'expliquer par l'absence de mesures fiscales dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année ainsi que par la crise sanitaire.

2. Un nombre d'amendements qui a atteint un nouveau record

Le projet de **loi de finances pour 2021** a donné lieu à l'établissement d'un nouveau **record du nombre d'amendements**.

Avec **2 749 amendements déposés**, il s'agit du quatrième record consécutif, encore en très forte progression (+ **11,5 %** par rapport à l'année précédente).

Évolution du nombre d'amendements en première lecture au Sénat

Examen en première lecture	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
PLF 2021	2 749	324	2 216	599

Le nombre d'amendements examinés a également été en forte hausse, avec **2 216 amendements** contre 2 018 en 2019. Ce **nombre record** confirme la tendance à une **très forte augmentation** depuis six ans.

Le nombre d'**amendements adoptés** connaît en revanche un **léger décrochage**. Avec 599 amendements adoptés cette année (contre 684 l'an passé), le **taux d'adoption** passe de 34 % à **27 %**.

3. Une durée d'examen en séance très élevée

La durée de discussion s'est établie à **151 h 10** et marque une nette inflation en nombre d'heures (+ 17 %) par rapport à l'exercice précédent (129 h 12) sur **17 jours de séance** dont trois samedis (contre 15 jours de séance, dont un samedi l'année dernière).

L'exercice 2020 confirme une tendance à l'allongement de la discussion budgétaire. Cette durée est l'une des plus élevées des dernières années. Si le record absolu, **avec 183 h 50 pour le budget de 1991**, appartient à une autre époque, il faut remonter à 2009 pour retrouver une durée équivalente. L'exercice 2020 égalise ainsi à la minute près le temps record de 2009, année où seuls **993 amendements avaient été déposés**.

B. DES CONDITIONS PLUS SEREINES DE DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les chiffres clés de la discussion de la première partie

Durée d'examen : 46 h 19, dont 3 h 37 pour la discussion générale et la motion et 42 h 42 pour l'examen des articles (40 h 44 consacrées à l'examen des articles dont l'article liminaire, et 1 h 10 de débat organisé sur le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne et 48 minutes d'explications de vote sur l'ensemble de la première partie)

Nombre d'articles dans le texte transmis : 76, sans l'article liminaire

Nombre d'amendements déposés : 1 256 (1 265 dans le PLF pour 2020, 1 027 dans le PLF pour 2019, 638 dans le PLF pour 2018, 427 dans le PLF pour 2016)

Nombre d'amendements examinés : 1 015 (1 019 dans le PLF pour 2020, 880 dans le PLF pour 2019, 514 dans le PLF pour 2018, 356 dans le PLF pour 2016)

Nombre d'amendements adoptés : 246 (325 dans le PLF pour 2020, 261 dans le PLF pour 2019, 141 dans le PLF pour 2018, 107 dans le PLF pour 2016)

Taux d'adoption des amendements examinés : 24,2 %

Braquet (rythme d'examen des amendements) : 24,9 amendements/heure (28,6 au cours de l'examen du PLF pour 2020, 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)

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 38

Nombre d'articles additionnels introduits : 96

1. Une durée d'examen en hausse : le temps nécessaire pour assurer un examen de qualité

a) Une première partie particulièrement allongée à l'Assemblée nationale

La première partie du projet de loi de finances pour 2021 comptait, au moment de son dépôt, 32 articles, hors article liminaire, soit 5 de moins que l'année précédente.

L'Assemblée nationale a ajouté 44 nouveaux articles, portant ainsi le **nombre total des articles à examiner par le Sénat à 76 (+ 137 %), 6 de plus que l'année précédente.**

L'Assemblée nationale avait porté le nombre des articles de la première partie des projets de loi de finances pour 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 respectivement de 27 à 50 (+ 85 %), de 28 à 51 (+ 82 %), de 28 à 56 (+ 100 %), de 38 à 86 (+ 126 %) et de 37 à 70 (+ 89 %). La hausse constatée cette année est donc particulièrement importante.

b) La stabilité, à un niveau très élevé, des amendements déposés et examinés

Le projet de loi de finances pour 2020 avait été l'occasion d'un nouveau record : **1 265 amendements** déposés et 1 019 examinés (1 027 amendements avaient été déposés en 2018, 639 amendements en 2017, 427 amendements en 2015, 429 en 2014 et 538 en 2013).

Le projet de loi de finances pour 2021 voit un **maintien à un niveau très élevé** du nombre d'amendements à la première partie tant déposés qu'examinés puisque **1 256 amendements ont été déposés et 1 015 examinés, soit un niveau très proche de l'année dernière.**

165 ont été déclarés **irrecevables** (contre 191 en 2019) – **23** au titre de l'article 40 de la Constitution et **142** au titre de la loi organique relative aux lois de finances (respectivement 98 et 93 en 2019) – et **76** furent retirés avant la séance. On remarque une légère **baisse du taux d'irrecevabilité** des amendements à l'occasion du PLF pour 2021, ce taux passant en un an de 15,1 % à **13,2 %**. On note surtout que cette année ce sont des irrecevabilités au titre de **l'inobservance de la loi organique relative aux lois de finances** qui ont été prononcées dans une proportion bien plus importante qu'en 2019.

Répartition des irrecevabilités par groupe

Auteurs	Amendements déposés	Amendements irrecevables	Taux d'amendements irrecevables ¹	Amendements examinés ²
Groupe Les Républicains	362	44	12,1 %	286
Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain	210	40	19 %	167
Groupe Union centriste	202	28	13,9 %	140
Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants	60	7	11,7 %	49
Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	91	9	9,9 %	80
Groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen	78	10	12,8 %	68
Groupe Les Indépendants - République et Territoires	98	21	21,4 %	71

¹ Par rapport au nombre d'amendements déposés.

² En plus des amendements irrecevables, sont également décomptés du total les amendements retirés avant séance par leur auteur.

Auteurs	Amendements déposés	Amendements irrecevables	Taux d'amendements irrecevables ¹	Amendements examinés ²
Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires	97	5	5,2 %	89
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	1	1	100 %	0

c) Une durée d'examen en hausse significative, essentiellement consacrée à l'examen des articles et des amendements

La **discussion générale** et la **discussion des articles de la première partie** du projet de loi de finances pour 2021 ont duré **46 h 19**, dont 11 h 34 le soir et la nuit, en **forte hausse** par rapport aux années précédentes.

Durée de la discussion de la « première partie »

	2011 (PLF 2012)	2012 (PLF 2013)	2013 (PLF 2014)	2014 (PLF 2015)	2015 (PLF 2016)	2017 (PLF 2018)	2018 (PLF 2019)	2019 (PLF 2020)	2020 (PLF 2021)
Première partie (dont discussion générale)	31 h 54	40 h 47	43 h 19	40 h 34	34 h 23	31 h 09	42 h 28	41 h 10	46 h 19

On note que le bloc constitué par la discussion générale et la première partie atteint en 2020 un niveau **historiquement haut** sur les dix dernières années (5 h 09 de plus par rapport à l'exercice précédent soit un temps **supérieur de 12,4 %**).

La **quasi intégralité** de l'augmentation de la durée porte sur la discussion des articles et des amendements déposés. Ceci se traduit directement par un **rythme d'examen qui baisse significativement** entre 2019 et 2020 : on passe d'un « braquet » de 28,6 amendements examinés en une heure à **24,9 amendements à l'heure**.

Cette évolution est un signe que **l'ajustement du calendrier d'examen de la première partie** a permis un examen plus serein de cette partie.

2. Un taux d'adoption des amendements en légère baisse

Le **taux d'adoption** des amendements examinés (**24,2 %** cette année) est en baisse sensible par rapport aux exercices précédents. En effet, ce taux était d'environ 30 % depuis 5 ans.

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

	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020	PLF 2021
Taux d'adoption (première partie et article liminaire)	14,4 %	27,8 %	30 %	27,4 %	29,6 %	31,9 %	24,2 %

Nombre d'amendements sur la première partie

	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020	PLF 2021
Déposés	566	431	429	639	1 024	1 265	1 256
<i>Commission des finances</i>	17	40	49	40	62	106	33
<i>Commission saisie pour avis</i>	6	16	1	2	5	10	7
<i>Groupes</i>	511	364	363	579	904	1 124	1 199
<i>Gouvernement</i>	32	11	16	18	53	25	17
Examinés	471	353	356	515	877	1 019	1 015
Adoptés	68	98	107	141	258	325	246
<i>Commission des finances</i>	14	28	40	35	56	95	30
<i>Commission saisie pour avis</i>	3	7	1	-	2	5	3
<i>Groupes</i>	47	52	52	89	166	209	202
<i>Gouvernement</i>	4	11	14	17	34	16	11

La tendance à une diminution du taux d'adoption des amendements présentés par le Gouvernement se confirme : de 83 % en 2018 à 70 % en 2019 et un peu **moins de 65 %** en 2020.

S'agissant des **amendements** déposés par la **commission des finances**, après une année 2019 marquée par une forte augmentation de leur nombre, 2020 marque un retour à un niveau bas : **31 amendements ont été examinés** cette année, contre 102 en 2019 et 56 en 2018. **30 ont été adoptés**, dont 24 contre l'avis du Gouvernement. 1 amendement fut retiré en séance.

Les amendements de la commission des finances représentent seulement **12,2 % des amendements adoptés contre près du tiers (29,5 %) en 2019**.

Sur les 7 amendements de la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, seule commission permanente à déposer des amendements, 1 est tombé en séance, 3 ont été rejetés et 3 adoptés, dont aucun contre l'avis de la commission des finances.

Concernant le taux d'adoption par **groupe**, 74 amendements du groupe Les Républicains ont été adoptés (soit un taux d'adoption de 25,9 %), 27 amendements du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (16,2 %), 39 amendements du groupe Union centriste (27,9 %), 17 amendements du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (**34,7 % soit le plus fort taux d'adoption des amendements examinés**), 12 amendements du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (15 %), 15 amendements du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen (22,1 %), 17 amendements du groupe Les Indépendants - République et Territoires (23,9 %) et 1 amendement du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (**1,1 % soit le plus faible taux d'adoption des amendements examinés**).

Au total, **41 amendements** ont été adoptés contre l'avis de la **commission des finances** (soit **16,7 %** des amendements adoptés, contre 11,7 % en 2019 et 19,8 % en 2018). L'opposition du **Gouvernement** a été, cette année encore, moins dissuasive puisque **202 amendements sur 245 ont été adoptés contre son avis**, soit plus de 82 % des amendements adoptés.

3. Une amélioration des conditions d'examen

La première partie avait été marquée en 2019 par de nombreuses demandes de réserves et priorités qui avaient fortement perturbé **l'ordre de discussion des articles**, mais aussi par **l'inflation du nombre d'amendements**. Ces conditions avaient provoqué une insatisfaction unanime, à l'origine de la réflexion sur l'évolution du format d'examen de la première partie.

Bien que la tendance haussière du nombre d'amendements n'ait pas été démentie, il faut souligner que les conditions d'examen de la première partie ont été nettement améliorées cette année pour deux raisons :

- d'une part, le calendrier d'examen laissant une journée d'examen supplémentaire (le mercredi 25 novembre) a permis d'envisager un examen plus serein pour l'ensemble des acteurs ;
- d'autre part, **aucune demande de réserve ou de priorité** n'a été formulée, ce qui a garanti la prévisibilité nécessaire à l'organisation des sénateurs.

4. L'adoption avec modifications de la première partie

a) Le vote de l'article d'équilibre dans des conditions plus sereines

Alors qu'en 2019, le vote sur l'article d'équilibre s'était fait l'après-midi et le soir du premier mardi après deux suspensions successives liées à l'impossibilité pour la commission d'analyser dans de bonnes conditions l'amendement présenté par le Gouvernement, il en a été tout autrement cette année.

Le mercredi 25 novembre 2020 en fin de matinée, M. Claude RAYNAL, président de la commission des finances, a indiqué : « *Nous en avons fini avec l'examen des amendements de la première partie du projet de loi de finances. Mes chers collègues, la commission des finances se réunira à quatorze heures trente pour examiner l'amendement du Gouvernement sur l'article d'équilibre, sous réserve de son dépôt. L'examen du projet de loi de finances se poursuivra en séance publique à l'issue de la discussion de la proposition de résolution sur la République du Haut-Karabagh.* » M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, a précisé : « *Le Gouvernement déposera son amendement sur l'article d'équilibre suffisamment tôt pour que la commission des finances puisse l'examiner à quatorze heures trente et, ainsi, rendre son avis avant la reprise de la séance. Je précise que je solliciterai une seconde délibération sur l'article liminaire afin d'intégrer les prévisions de solde pour 2021, qui tiennent compte de l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques. Cet amendement sera déposé dans les mêmes délais.* »

L'examen du PLF n'a repris qu'à 18 h 22, ce qui a permis un examen de ces amendements dans des conditions acceptables. L'amendement à l'article d'équilibre et l'amendement de seconde délibération sur l'article liminaire ont reçu un avis de sagesse de la part du rapporteur général même si celui-ci a précisé pour le premier que : « *toutefois, d'autres éléments pourraient également être pris en compte parmi les votes intervenus. Dans l'ensemble, la commission n'a donc souhaité ni rejeter cet amendement ni présenter, comme l'an passé, un sous-amendement.* ». La discussion a duré 20 minutes et les deux propositions ont été adoptées.

b) L'adoption de la première partie du projet de loi de finances pour 2021

Après les explications de vote d'une durée de **44 minutes**, un **scrutin public ordinaire** a été organisé sur l'ensemble de la première partie, de droit en application de l'article 59 du Règlement.

243 sénateurs ont voté en faveur de son adoption (146 membres du groupe Les Républicains, à l'exception du Président du Sénat qui ne prit pas part au vote et de Mme Pascale GRUNY, présidente de séance, 50 des 54 membres du groupe Union centriste, les 23 membres du groupe RDPI, 11 membres du groupe RDSE et les 13 membres du groupe Les Indépendants) **et 30 contre** (les 15 membres du groupe CRCE, les 12 membres du groupe GEST et 3 sénateurs du groupe Union centriste). Enfin, les 65 membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, un sénateur du groupe Union centriste et 4 membres du groupe RDSE s'abstinrent. Les 3 sénateurs Non-inscrits ne participèrent pas au vote.

C. LE POIDS DES MISSIONS DANS L'EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE

Les chiffres clés de la discussion de la seconde partie

Durée d'examen : 103 h 36 (dont 85 h 26 pour les crédits des missions et les articles rattachés, 17 h 54 pour les articles non rattachés et 16 minutes de coordination et seconde délibération) et 1 h 15 pour les explications de vote et le vote sur l'ensemble

Nombre d'articles dans le texte transmis : 166, dont 49 articles rattachés et 117 articles non rattachés et de récapitulation

Nombre d'amendements déposés : 1 493, dont 846 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 647 sur les articles non rattachés

Nombre d'amendements examinés : 1 201, dont 730 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 471 sur les articles non rattachés

Nombre d'amendements adoptés : 353, dont 183 sur les crédits des missions et les articles rattachés et 170 sur les articles non rattachés

Taux d'adoption des amendements examinés : 29,4 %

Nombre d'articles adoptés (ou supprimés) conformes : 89

Nombre d'articles nouveaux introduits : 73

1. Une forte augmentation de la durée de la discussion des missions et des articles rattachés

a) Un schéma de discussion inchangé dans un contexte inédit

Les règles de la discussion budgétaire de la seconde partie n'ont connu aucune évolution malgré l'augmentation du **nombre « d'unités de discussion » qui passa de 25 à 26 pour prendre en compte les deux nouvelles missions liées à la crise sanitaire.**

Le nombre des rapporteurs pour avis sur la seconde partie est passé de 76 à 80.

Compte tenu de la création d'une nouvelle unité de discussion et, marginalement, de la nomination de nouveaux rapporteurs, **la durée prévue pour l'examen de ces missions a été réévaluée à 38 h 59 contre 37 h 20 pour les trois années précédentes.**

b) Un écart important et grandissant entre la durée programmée et la durée effective des débats

(1) Une explosion du temps consacré aux missions

Il existe structurellement 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 s'est élevée cette année à **85 h 26** soit une durée bien plus importante que la durée réelle constatée en 2019 (68 h 33). **Cette augmentation de près de 17 heures est un fait marquant majeur de l'exercice 2020.**

Les dépassements les plus significatifs, de plus d'1 h 30, sont intervenus sur huit missions, soit deux de plus qu'en 2019 :

- Plan de relance : + 7 h 27 ;
- Relations avec les collectivités territoriales : + 6 h 26 ;
- Écologie, développement et mobilité durables : + 3 h 53 ;
- Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales : + 3 h 22 ;
- Cohésion des territoires : + 2 h 36 ;
- Outre-mer : + 2 h 09 ;
- Enseignement scolaire : + 2 h 02 ;
- Sport, jeunesse et vie associative : + 1 h 41.

Sur ces huit missions, trois étaient déjà concernées par des dépassements en 2019 pour des durées approchantes¹.

Chaque année, le dépassement le plus important touche traditionnellement la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** ». Sa durée d'examen reste proche de la durée retenue lors de la préparation du projet de calendrier budgétaire par la commission des finances. Comme l'an passé et à la différence de 2018, ce dépassement n'a engendré aucun **report de l'examen d'une partie de la mission.**

¹ Relations avec les collectivités territoriales : + 6 h 50 ; Écologie, développement et mobilité durables : + 3 h 22 ; Cohésion des territoires : + 2 h 48.

Fait inédit, le dépassement le plus important a donc été généré par le bloc de nouvelles missions « **Plan de relance** » et « **Plan d'urgence face à la crise sanitaire** ».

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

Corollaire de la très forte augmentation de la durée d'examen des missions, le **temps d'examen le soir et la nuit** a lui aussi très fortement augmenté.

Sur les 85 h 26 consacrées aux missions et articles rattachés, **24 h 11** ont eu lieu le soir (contre 17 h 11 en 2019) dont **5 h 26** au-delà de minuit (3 h 42 en 2019). Il s'agit d'un record **sur les six dernières années**. Pour la première fois depuis de nombreuses années, un bloc de mission a commencé après minuit.

c) Un nouveau record d'amendements

(1) La forte augmentation du nombre d'amendements déposés

Le record d'amendements déposés a de nouveau été battu en 2020. Avec **846 amendements déposés**, il s'agit d'une **très forte augmentation** (+ 58 %) par rapport au précédent record de 2019 (535 amendements déposés).

	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020	PLF 2021
Nombre d'amendements déposés <i>(missions et articles rattachés)</i>	165	226	149	307	303	-	-	211	263	362	494	535	846

Sur les 846 amendements, **730** ont été **examinés** en séance (526 sur les crédits des missions, 204 sur les articles rattachés) et **183 adoptés**.

(2) La répartition des amendements

L'origine des 846 amendements déposés sur les crédits et les articles rattachés s'est ainsi établie :

Auteurs	Amendements (Seconde partie - Crédits des missions et articles rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	14	-	3	11	7
Commission des finances	41	-	1	40	37
Commission des affaires sociales	3	-	-	3	3
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	14	-	-	14	9
Commission des affaires économiques	21	-	-	21	14
Commission des lois	4	-	-	4	1
Groupe Les Républicains	140	8	11	121	40
Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain	244	15	10	219	28
Groupe Union centriste	108	11	21	76	20
Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants	19	2	3	14	6
Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	42	3	-	39	3
Groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen	55	3	3	49	7
Groupe Les Indépendants - République et Territoires	12	1	2	9	1
Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires	128	4	13	109	7

Auteurs	Amendements (Seconde partie - Crédits des missions et articles rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	1	-	-	1	0
<i>Sous-total groupes</i>	750	47	63	637	112
Total	846	47	67	730	183

Les constats faits lors des derniers exercices se vérifient à nouveau cette année. La part des **amendements déposés** par la **commission des finances** continue de décroître. Cette part, qui s'élevait à 21,3 % en 2015 et à 8,8 % en 2019, **n'atteint** cette année que **4,9 %**.

Le nombre d'amendements déposés par les **groupes politiques**, 750, constitue un nouveau **record** et représente de loin l'essentiel des amendements déposés (**88,6 % cette année**, contre 81,1 % l'année précédente).

Enfin, on observe cette année une **forte augmentation du nombre d'amendements de crédits** examinés et de leur **part** dans le total des amendements examinés, comme l'illustre ce tableau :

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020	PLF 2021
Nombre d'amendements examinés (missions et articles rattachés)	305	402	455	730
dont amendements de crédits	117	198	261	526
(part des amendements de crédits sur le total)	38,4 %	49,2 %	57,4 %	72 %
dont amendements aux articles rattachés	188	204	194	204

De 2017 à 2020, le nombre **d'amendements de crédits examinés a plus que quadruplé**, alors même que celui des amendements aux articles rattachés reste relativement stable. En quatre exercices, **la part des amendements de crédits parmi les amendements examinés n'a cessé de croître** passant de **38,4 % en 2017 à 72 % en 2020**.

La mission « Plan de relance » a été marquée par le dépôt de **169 amendements**, soit **20 %** de l'ensemble des amendements déposés et 150 des 730 amendements examinés.

d) Une discussion des missions plusieurs fois réorganisée

- (1) Le bloc des deux nouvelles missions a suscité l'insatisfaction des sénateurs

Dès le début de l'examen de la première mission « Plan de relance », le **jeudi 26 novembre 2020** après-midi, la grande majorité des groupes politiques du Sénat, principalement par la voix de leur président, ont manifesté leur fort mécontentement quant au niveau de la représentation du Gouvernement en séance.

Cette séquence de **rappels au règlement** longue de plus d'un quart d'heure visait particulièrement **M. Bruno LE MAIRE**, ministre de l'économie, des finances et de la relance, qui n'avait pas participé, de façon inédite pour le ministre de l'économie et des finances, à la discussion générale et n'était pas présent pour une mission jugée essentielle dans la période de crise sanitaire.

M. Bruno RETAILLEAU, président du groupe Les Républicains, fut le premier à intervenir. Il indiqua : *« Ce rappel au règlement, Monsieur le ministre, me donne l'occasion d'exprimer ma stupéfaction. À l'occasion de l'examen du PLFSS, nous n'avons eu droit qu'à une courte apparition du ministre des solidarités et de la santé, mais, aujourd'hui, on atteint des sommets, puisque le ministre chargé du budget et des finances de notre nation, M. Le MAIRE, n'a pas participé à la discussion générale, et qu'il n'est toujours pas présent, alors que nous allons entamer une discussion importante sur la mission « Plan de relance ». »*

Trois autres présidents de groupes **M. Patrick KANNER**, président du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, **M. Jean-Claude REQUIER**, président du groupe du RDSE, et **M. Hervé MARSEILLE**, président du groupe de l'Union Centriste, ainsi que **M. Pascal SAVOLDELLI** pour le groupe CRCE et **Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN** pour le groupe GEST, sont intervenus à sa suite dans le même sens.

L'examen du nouveau bloc de missions a engendré par ailleurs de longs débats qui ont dépassé les possibilités de la seule journée du jeudi 26 novembre. Ainsi, **Mme Laurence ROSSIGNOL**, vice-présidente, qui présidait la séance du soir, indiqua, avant de lever la séance, que : *« Conformément à l'organisation de nos travaux telle qu'adoptée par la Conférence des Présidents, et en accord avec la commission des finances, je vous propose de reporter l'examen des articles rattachés aux missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » à samedi prochain. Ce report entraînera une réorganisation de l'ordre d'examen des missions de l'après-midi et du soir, en concertation avec la commission des finances et le Gouvernement. Afin de pouvoir disposer du temps nécessaire pour cette réorganisation, l'ordre du jour définitif sera fixé demain matin. »*

Le lendemain, vendredi 27 novembre, en fin de matinée et avant de suspendre, **M. Vincent DELAHAYE**, vice-président, a précisé l'organisation des travaux et annoncé une modification d'ordre du jour en indiquant qu'« à la suite du report de l'examen des articles rattachés aux missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » [au] samedi 28 novembre 2020, nous pourrions modifier l'ordre d'examen des missions initialement prévu. La mission « Pouvoirs publics », initialement prévue en dernier point de l'ordre du jour de la journée, pourrait être avancée après l'examen de la mission « Enseignement scolaire ». Nous conserverions ensuite l'ordre d'examen initialement prévu, en terminant par l'examen des articles rattachés aux missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». »

Le samedi 28 novembre en soirée, la discussion des articles rattachés à ces missions s'est ainsi poursuivie durant 1 h 37.

(2) Le décalage de l'examen d'une mission en raison de l'impossibilité matérielle de respecter le calendrier

Le **lundi 30 novembre 2020**, en raison du temps passé sur les premières missions de la journée, une **modification d'ordre du jour** a conduit à **reporter l'examen de la dernière mission prévue**.

La Conférence des Présidents avait en effet inscrit l'examen de la mission « Médias, livre et industries culturelles » à la suite de celui de la mission « Culture ». En raison de la séance de questions orales fixée le lendemain matin à 9 h 30, les travaux devraient impérativement être levés à minuit trente au plus tard.

Au regard du temps restant et en accord avec la commission des finances et le Gouvernement, il a été décidé de reporter l'examen de la mission « Médias » au **mercredi 2 décembre, le soir**, à l'issue de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

(3) Le décès de l'ancien Président de la République Valéry GISCARD D'ESTAING et la poursuite du dérapage de l'examen des missions

Le mercredi 2 décembre, au cours de la séance du soir, alors que le Sénat examinait les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », Mme Laurence ROSSIGNOL, vice-présidente du Sénat, a annoncé, à la fin des interventions des orateurs des groupes et avant l'intervention de Mme Roselyne BACHELOT, ministre de la culture : « Madame la ministre, mes chers collègues, le décès de l'ancien Président de la République Valéry GISCARD D'ESTAING a été annoncé ce soir. Il reviendra au Président LARCHER d'organiser l'hommage que le Sénat lui rendra. Pour autant, je vous propose que nous observions ensemble, dès ce soir, quelques instants de recueillement. » Un moment de recueillement a alors été observé, puis la discussion a repris son cours normal.

À l'ouverture de la séance du jeudi 3 décembre 2020 matin, à 10 h30, le Président du Sénat a prononcé **un hommage à l'ancien Président de la République**. La parole a été ensuite donnée au ministre au banc, M. Sébastien LECORNU, ministre des outre-mer. Un moment de silence a été ensuite observé, puis le Président du Sénat a présidé la suite de la discussion de la mission « Outre-mer ».

La **dernière mission examinée ce 4 décembre « Administration générale et territoriale de l'État » a commencé largement après minuit**, ce qui est très exceptionnel et contraire à la décision initiale de la Conférence des Présidents. La séance du jeudi 4 décembre 2020 a été **levée à 1 h 57**, ce qui eut pour effet mécanique de décaler l'ouverture de la séance du lendemain de 9 h 30 à 11 heures.

Après l'examen de la première mission à l'ordre du jour du vendredi 5 décembre, la mission « Travail et emploi », et à la reprise de la séance à 15 h 15, un premier échange a eu lieu sur l'organisation des travaux. **M. Jean-Claude REQUIER**, président du groupe RDSE, interrogea la présidence en ces termes : « *Monsieur le président, je souhaite savoir comment vont s'organiser nos travaux. Nous devons encore examiner, cet après-midi et ce soir, les crédits de trois missions et d'un bloc de missions ; nous risquons de ne pas avoir le temps d'aborder ce bloc de missions. Si tel est le cas, quand ces crédits seront-ils inscrits à l'ordre du jour ?* ». **M. Roger KAROUTCHI**, vice-président, lui répondit : « *Il me semble peu probable que nous parvenions à entamer dès ce soir l'examen des articles de la seconde partie non rattachés aux crédits, comme l'envoie à l'ordre du jour. Nous ferons un point dans l'après-midi.* »

À l'issue de l'examen de la deuxième mission à l'ordre du jour, à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », le président de séance reprit la parole pour demander au Sénat le **report de l'examen du bloc de missions** « Gestion des finances publiques », « Crédits non répartis », « Transformation et fonction publiques » et « Régimes sociaux et de retraite » au lendemain samedi 5 décembre matin, ce qui a été décidé.

e) L'adoption des différentes missions

(1) La commission des finances relativement suivie sur ses avis

Trois missions ont fait l'objet d'un **rejet global des crédits**, contre cinq en 2019. La commission des finances avait préconisé la non-adoption des crédits des missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Immigration, asile et intégration » et « Santé ». Elle a été suivie pour les deux premières qui ont été rejetées, comme lors du précédent exercice mais non pour la dernière. À l'inverse, malgré l'avis positif de la commission, les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ont été rejetés.

(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**.

f) Un exercice insatisfaisant concernant l'examen des missions

L'année 2020 se présentait comme exceptionnelle au regard du contexte sanitaire. L'examen des missions a révélé une **difficulté à tenir un calendrier sûr** au regard de la forte augmentation du nombre d'amendements de crédits.

Outre les multiples ajustements entre missions pouvant nuire à l'organisation de chacun, le dérapage conduisit cette année à **décaler le début de l'examen des articles non rattachés aux missions** de près d'une journée.

Cette difficulté a conduit à une **réflexion sur les modalités d'examen des missions**¹.

2. Un examen des articles non rattachés et de récapitulation sans surprise

Le projet de loi de finances pour 2021 déposé à l'Assemblée nationale comportait **20 articles** non rattachés (11) et de récapitulation (9).

L'Assemblée nationale en avait inséré 97, portant ainsi à **117** le nombre d'**articles soumis au Sénat contre** 116 en 2019. Pour cette partie du texte, comme pour la première partie, cette proportion démontre un exercice très similaire à l'année précédente.

L'examen de ces articles a duré **17 h 54** sur deux jours - comme depuis 2014 -, et le Sénat **a siégé deux soirées mais sans jamais dépasser minuit**, contre une en 2019 et en 2018, et aucune en 2017 et en 2015. Cette durée est stable par rapport à celle observée lors des précédents exercices.

Le nombre **d'amendements déposés (647)** sur les articles non rattachés s'approche du **record** atteint lors du précédent exercice (665 contre 506 en 2018, 361 en 2017, 273 en 2015 et 255 en 2014).

¹ En 2021, plusieurs initiatives ont alimenté cette réflexion. Outre le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat (cf. supra), une proposition de loi organique, n° 780 rectifiée (2020-2021) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a été débattue au Parlement.

Leur répartition figure dans le tableau ci-après :

Auteurs	Amendements (Seconde partie - Articles non rattachés)				
	Déposés	Irrecevables	Retirés avant séance	Examinés	Adoptés
Gouvernement	13	-	2	11	11
Commission des finances	54	-	1	53	52
Commission des affaires économiques	1	-	-	1	-
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	3	-	-	3	2
Groupe Les Républicains	156	25	18	113	40
Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain	121	16	13	92	17
Groupe Union centriste	113	26	11	76	20
Groupe RDPI	38	8	3	27	12
Groupe RDSE	37	13	1	23	6
Groupe CRCE	38	6	6	26	7
Groupe Les Indépendants	42	10	9	23	1
Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires	30	6	2	22	2
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	1	-	-	1	-
<i>Sous-total groupes</i>	576	110	63	403	105
Total	647	110	66	471	170

Le **taux d'adoption** des amendements examinés a atteint **36,1 %**, contre 37,7 % et demeure ainsi à un niveau très élevé.

3. Une seconde délibération politique et une coordination technique

À l'issue de la séance du lundi 7 décembre 2020, la commission des finances a demandé à procéder à une **seconde délibération** de l'article 33 et son état B. Lors de l'examen de la **mission « Plan de relance »**, un amendement de crédits de 2,5 milliards d'euros, présenté par M. Victorin LUREL et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, créant un plan pour l'égalité réelle en outre-mer, adopté contre l'avis de la commission et du Gouvernement, avait profondément modifié l'équilibre de cette mission.

Le **rapporteur général a présenté** un amendement visant à rétablir des crédits supprimés sur les programmes « Écologie » et « Compétitivité ». Il aboutissait à **rétablir des crédits** à hauteur de 1,85 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le programme « Écologie », et à hauteur de 550 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le programme « Compétitivité ».

Le programme « Plan pour l'égalité réelle en outre-mer » **créé par l'amendement initial était maintenu mais doté de seulement 100 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Après un court débat de 13 minutes au cours duquel le groupe à l'origine de l'amendement, tout en regrettant ce retour en arrière, a reconnu la volonté de la commission de trouver une solution de compromis, **l'amendement de seconde délibération a été adopté.**

Le Gouvernement a présenté ensuite un amendement de coordination à l'article d'équilibre qui n'a suscité aucun débat. Le rapporteur général a invité ses collègues à l'adopter. Le débat a duré au total 4 minutes.

D. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES SANS SCRUTIN À LA TRIBUNE

Le projet de loi de finances pour 2021 a été adopté le mardi 8 décembre, au terme de **1 h 14 d'explications de vote** et d'un **scrutin public** de droit. La durée totale des explications de vote et du scrutin a été significativement et logiquement inférieure à celle des années précédentes en raison, cette année, de l'absence de scrutin à la tribune.

Tous les groupes ont pris successivement la parole pour une durée totale de **59 minutes** (contre 54 minutes en 2019). Chaque orateur de groupe disposait de 7 minutes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe 3 minutes.

Ont ainsi pris successivement la parole :

- Mme Christine LAVARDE (Les Républicains) ;
- Mme Vanina PAOLI-GAGIN (Les Indépendants) ;
- Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN (Écologiste - Solidarité et Territoires) ;
- M. Julien BARGETON (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) ;
- M. Jean-Claude REQUIER (Rassemblement Démocratique et Social européen) ;
- M. Pascal SAVOLDELLI (Communiste républicain citoyen et écologiste) ;
- M. Michel CANEVET (Union Centriste) ;
- M. Rémi FÉRAUD (Socialiste, Écologiste et Républicain).

Le **scrutin public ordinaire** a duré **7 minutes**, contre 54 minutes pour le scrutin à la tribune de l'année précédente.

L'ensemble du projet de loi de finances pour 2021 a été adopté. **211 sénateurs votèrent en faveur de son adoption**¹.

La séance a été levée à 15 h 46, après les courtes interventions conclusives du président de la commission des finances et de M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, qui avait représenté le Gouvernement au banc pendant les débats sur la première partie sur les articles non-rattachés et sur la mission « Plan de relance ».

III. LA SUITE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A. L'ÉCHEC DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

À l'issue de la première lecture, 285 articles étaient en navette.

Réunie le 9 décembre 2020, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord et conclut à **l'échec de ses travaux**. **Pour la dixième année consécutive**, la commission mixte paritaire réunie sur le PLF n'a donc pas abouti donc pas à un accord.

¹ 144 membres du groupe Les Républicains, à l'exception du Président du Sénat qui ne prit pas part au vote, 50 des 54 membres du groupe Union centriste, les 13 membres du groupe Les Indépendants, 3 membres du groupe RDSE et un sénateur Non-inscrit), **96 contre** (les 65 membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, les 15 membres du groupe CRCE, les 12 membres du groupe GEST, 3 sénateurs du groupe Union centriste et un sénateur Non-inscrit). Et **40 s'abstinrent** (les 23 membres du groupe RDPI, 12 membres du groupe RDSE, 3 membres du groupe Les Républicains, un sénateur du groupe Union et un sénateur Non-inscrit).

B. LES NOUVELLES LECTURES DANS LES DEUX ASSEMBLÉES

En nouvelle lecture, le 15 décembre 2020, l'Assemblée nationale est revenue en très grande partie sur les apports du Sénat.

L'Assemblée nationale a **rétabli ainsi son texte sur 39 articles et supprimé 129 articles introduits par le Sénat**. Elle a adopté conformes 61 articles modifiés par le Sénat, confirmé la suppression de 12 articles et modifié 26 articles par rapport à leur rédaction issue de la première lecture, en retenant tout ou partie des apports du Sénat.

L'Assemblée nationale a procédé également à d'autres modifications : elle a introduit 4 articles additionnels, adopté 2 articles adoptés conformes en première lecture en les modifiant et est revenue pour les modifier sur 18 articles qui n'avaient pas été introduits par le Sénat, ni fait l'objet d'aménagements significatifs par ce dernier.

La nouvelle lecture au Sénat est intervenue le **mercredi 16 décembre**.

La discussion générale a duré **1 h 02**, dont 10 minutes d'intervention du Gouvernement, 10 minutes d'intervention du rapporteur général de la commission des finances et 42 minutes d'intervention des orateurs des groupes. Tous les groupes se sont exprimés, mais ce ne fut pas le cas des Non-inscrits.

Aucun amendement n'a été déposé (contre 11 en 2019, 12 en 2018 et 15 en 2017). Le Sénat a examiné et adopté, par **195 voix pour et 78 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 a duré 22 minutes.

C. LA LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le **jeudi 17 décembre**, lors de la lecture définitive, l'Assemblée nationale a adopté le texte dans la rédaction qu'elle avait déjà adoptée en nouvelle lecture.

CHAPITRE V LE CONTRÔLE EN SÉANCE

L'année parlementaire 2020-2021 a vu **croître le nombre d'heures de séance consacrées au contrôle du Gouvernement de 15 h 28 (191 h 50 contre 176 h 22 en 2019-2020, soit + 8,7 %)**. **En proportion, la part du contrôle dans l'ensemble des heures de séance a toutefois diminué**, passant de 25,2 % à **19,3 %**, le Sénat ayant davantage siégé toutes activités confondues en 2020-2021 que lors de l'année précédente, mais essentiellement pour des travaux législatifs.

I. LES DÉBATS DE CONTRÔLE

55 débats ont été organisés en séance publique, soit deux de plus qu'en 2019-2020 : 45 à l'initiative du Sénat, 6 à l'initiative du Gouvernement et 4 débats relatifs aux réunions du Conseil européen.

A. LES DÉBATS INITIÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution Session ordinaire 2020-2021					
Date	Objet	Ministres ayant lu la déclaration	Durée		Vote
			Déclaration	Débat	
29.10.2020	Évolution de la situation sanitaire et mesures nécessaires pour y répondre	M. Jean CASTEX, Premier ministre	0 h 22	1 h 37	Oui
17.12.2020	Place de la stratégie vaccinale dans le dispositif de lutte contre l'épidémie de Covid-19	M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé	0 h 23	1 h 47	Non
01.04.2021	Évolution de la situation sanitaire et mesures nécessaires pour y répondre	M. Jean CASTEX, Premier ministre	0 h 27	1 h 51	Oui

Déclarations du Gouvernement suivies d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution Session ordinaire 2020-2021					
Date	Objet	Ministres ayant lu la déclaration	Durée		Vote
			Déclaration	Débat	
14.04.2021	Organisation des élections départementales et régionales	M. Jean CASTEX, Premier ministre, et M. Gérard DARMANIN, ministre de l'intérieur	0 h 25	1 h 45	Oui
23.06.2021	Programmation militaire	M. Jean CASTEX, Premier ministre, et Mme Florence PARLY, ministre des armées	0 h 28	2 h 24	Oui
Débat consécutif à une déclaration du Gouvernement Première session extraordinaire 2020-2021					
15.07.2021	Orientation des finances publiques	M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué chargé des comptes publics	0 h 21	1 h 35	-

B. LES DÉBATS RELATIFS AUX RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN

L'organisation des débats relatifs aux réunions du Conseil européen a connu une évolution : le 10 février 2021, la Conférence des Présidents a décidé, suivant les recommandations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, de revenir à la formule consistant à organiser un **débat en séance plénière avant**, et non après, la tenue du **Conseil européen**, sous la forme d'une discussion générale avec une intervention du Gouvernement (10 minutes), des commissions concernées (5 minutes), une expression renforcée des groupes (1 h 30 au lieu de 1 heure), une réponse du Gouvernement (10 minutes) et une conclusion de la commission des affaires européennes (5 minutes).

**Débats relatifs aux réunions du Conseil européen
Session ordinaire 2020-2021**

Date	Objet	Ministre	Durée
21.10.2020	Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2020	M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État aux affaires européennes	2 h 08
15.12.2020	Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020	M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État aux affaires européennes	2 h 18
23.03.2021	Débat préalable à la réunion du Conseil européen des 25 et 26 mars 2021	M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État aux affaires européennes	2 h 25
08.06.2021	Débat préalable à la réunion du Conseil européen des 24 et 25 juin 2021	M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État aux affaires européennes	2 h 27

C. LES DÉBATS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

1. Le succès durable de la formule interactive

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 toujours pour l'organisation des débats de contrôle (près des trois-quarts des 45 débats d'initiative sénatoriale - 32 - soit la même proportion qu'en 2019-2020).

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 par certains groupes (le groupe CRCE a privilégié la **forme classique** pour chacun des six débats organisés à son initiative).

Dans trois cas, une solution « mixte », associant interventions liminaires des groupes et jeu de questions et réponses, a été retenue : celui sur l'opération Barkhane, le 9 février 2021, celui sur les conclusions du rapport de la 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 le 10 février 2021, et celui sur l'accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne le 3 mars 2021.

2. Des débats sénatoriaux majoritairement demandés par les groupes politiques

Les **groupes politiques** sont à l'origine de la majeure partie des débats d'initiative sénatoriale inscrits à l'ordre du jour : **36** débats l'ont été à leur demande (soit 80 % du total contre 59 % en 2019-2020). **9** ont été demandés par des **instances sénatoriales**, à savoir les commissions permanentes et des affaires européennes (3), des commissions d'enquête (3), la délégation à la prospective (1) ou le Sénat lui-même (2).

Le septième débat sur le bilan annuel de l'application des lois fut organisé le 2 juin 2021, sous la présidence du Président du Sénat, M. Gérard LARCHER, qui l'introduisit en ces termes : « À quel moment les lois que nous votons deviennent-elles une réalité concrète pour nos concitoyens ? », notant l'écoulement d'un délai de sept mois après leur promulgation, en moyenne, cette année, à rapporter au « *rythme effréné* » des projets de loi inscrits à l'ordre du jour du Parlement.

Les débats d'initiative sénatoriale Session ordinaire 2020-2021

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
17.11.2020	L'alimentation durable et locale	Groupe RDPI	M. Julien DENORMANDIE, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 54
18.11.2020	L'Agence nationale de la cohésion des territoires, un an après sa création	Groupe RDSE	M. Joël GIRAUD, secrétaire d'État chargé de la ruralité	Interactive	1 h 35
18.11.2020	La France peut-elle devenir un champion de l'énergie hydrogène ?	Groupe RDSE	Mme Bérandère ABBA, secrétaire d'État chargée de la biodiversité	Interactive	1 h 34
19.11.2020	Contenus haineux sur internet : en ligne ou hors ligne, la loi doit être la même	Groupe Les Indépendants	M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques	Interactive	1 h 34

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
19.11.2020	La forêt française face aux défis climatiques, économiques et sociétaux	Groupe Les Indépendants	M. Julien DENORMANDIE, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 39
12.01.2021	La montagne	Groupe Les Républicains	M. Joël GIRAUD, secrétaire d'État chargé de la ruralité	Interactive	1 h 41
12.01.2021	Le risque de blackout énergétique	Groupe Les Républicains	Mme Bérandère ABBA, secrétaire d'État chargée de la biodiversité	Interactive	1 h 32
13.01.2021	Conclusions du rapport de la commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés à la pollution des sols	Commission d'enquête	Mme Barbara POMPILI, ministre de la transition écologique	Interactive	1 h 37
13.01.2021	Conclusions du rapport : « Lutte contre l'illectronisme et inclusion numérique »	Groupe RDSE	M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques	Interactive	1 h 37
13.01.2021	Quel avenir pour l'entreprise EDF avec le projet Hercule ?	Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	Mme Barbara POMPILI, ministre de la transition écologique	Classique	1 h 34

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
09.02.2021	Les mineurs non accompagnés	Groupe Les Républicains	M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles	Interactive	1 h 41
09.02.2021	Opération Barkhane : bilan et perspectives	Commission des affaires étrangères	M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères Mme Florence PARLY, ministre des armées	Une partie classique, une partie interactive	3 h 05
09.02.2021	Avenir de la métropole du Grand Paris	Groupe Les Républicains	Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	Interactive	1 h 37
10.02.2021	Conclusions du rapport de la 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	Commission d'enquête	M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé	Une partie classique, une partie interactive	2 h 05
10.02.2021	Le fonctionnement des universités en temps de Covid et le malaise étudiant	Groupe Écologiste - Solidarités et Territoires	Mme Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	Classique	1 h 35
10.02.2021	Respect des libertés publiques, protection de la vie privée : un nécessaire état des lieux des fichiers dans notre pays	Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	Mme Marlène SCHIAPPA, ministre déléguée chargée de la citoyenneté	Classique	1 h 23

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
02.03.2021	La dette publique, à l'aune de la crise économique actuelle	Groupe Les Républicains	M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la relance M. Olivier DUSSOPT, ministre chargé des comptes publics	Interactive	1 h 40
02.03.2021	Comment construire plus et mieux en France ?	Groupe Les Républicains	Mme Emmanuelle WARGON, ministre déléguée chargée du logement	Interactive	1 h 36
02.03.2021	La réforme en cours de l'éducation prioritaire	Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	Mme Nathalie ELIMAS, secrétaire d'État chargée de l'éducation prioritaire	Classique	1 h 38
02.03.2021	Situation et devenir de l'économie sociale et solidaire	Groupe Écologiste - Solidarités et Territoires	Mme Olivia GREGOIRE, secrétaire d'État chargée de l'économie sociale, solidaire et responsable	Interactive	1 h 39
03.03.2021	Accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne	Commission des affaires étrangères et commission des affaires européennes	M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État chargé des affaires européennes	Une partie classique, une partie interactive	2 h 51
03.03.2021	Conclusions du rapport : « Mobilités dans les espaces peu denses à horizon 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui »	Délégation à la prospective	M. Joël GIRAUD, secrétaire d'État chargé de la ruralité	Interactive	1 h 35

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
23.03.2021	Avenir des entreprises assurant les liaisons trans-Manche	Groupe Union centriste	Mme Annick GIRARDIN, ministre de la mer	Interactive	1 h 39
23.03.2021	Quelle politique d'aménagement du territoire ?	Groupe Les Républicains	M. Joël GIRAUD, secrétaire d'État chargé de la ruralité	Interactive	1 h 39
24.03.2021	Débat à la suite du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes	-	-	Classique	1 h 59
24.03.2021	Quelles perspectives de reprise pour une activité sportive populaire et accessible à tous ?	Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	Mme Roxana MARACINEANU, ministre déléguée chargée des sports	Classique	1 h 35
24.03.2021	Quel rôle pour le préfet à l'heure de la relance ?	Groupe RDSE	M. Olivier DUSSOPT, ministre chargé des comptes publics	Interactive	1 h 30
25.03.2021	Veolia-Suez : quel rôle doit jouer l'État stratège pour protéger notre patrimoine industriel ?	Groupe Socialiste, écologiste et républicain	M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la relance	Interactive	1 h 34
13.04.2021	La loi EGALIM ou comment sortir de l'impasse dans laquelle ce texte a plongé l'agriculture	Groupe Les Républicains	M. Julien DENORMANDIE, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 37
04.05.2021	Souveraineté économique de la France	Groupe Les Républicains	Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, ministre déléguée chargée de l'industrie	Interactive	1 h 41

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
04.05.2021	Avenir institutionnel, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie	Groupe Les Républicains	M. Sébastien LECORNU, ministre des outre-mer	Classique	1 h 52
04.05.2021	Les enjeux nationaux et internationaux de la future PAC	Groupe Socialiste, écologiste et républicain	M. Julien DENORMANDIE, ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Interactive	1 h 44
05.05.2021	Réponse européenne à la pandémie de Covid-19	Commission des affaires européennes	M. Clément BEAUNE, secrétaire d'État chargé des affaires européennes	Interactive	1 h 37
05.05.2021	Contrat de relance et de transition écologique, ne pas confondre vitesse et précipitation	Groupe Écologiste - Solidarités et Territoires	Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	Interactive	1 h 34
05.05.2021	L'impact de la réduction loyer solidarité sur l'activité et l'avenir du logement social	Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	Mme Emmanuelle WARGON, ministre déléguée chargée du logement	Classique	1 h 24
06.05.2021	Conclusions du rapport de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières	Commission d'enquête	M. Jean-Baptiste DJEBBARI, ministre délégué chargé des transports	Interactive	1 h 29
06.05.2021	Écriture inclusive : langue d'exclusion ou exclusion par la langue	Groupe Les Indépendants	Mme Nathalie ELIMAS, secrétaire d'État chargée de l'éducation prioritaire	Classique	1 h 28

Date	Objet du débat	Auteur de l'initiative	Ministre	Forme	Durée du débat
01.06.2021	Coût pour les collectivités territoriales de la crise sanitaire et économique	Groupe Les Républicains	M. Joël GIRAUD, secrétaire d'État chargé de la ruralité	Interactive	1 h 38
02.06.2021	Reprise et relance des activités culturelles	Groupe Socialiste, écologiste et républicain	Mme Roselyne BACHELOT, ministre de la culture	Interactive	1 h 37
02.06.2021	Bilan de l'application des lois	-	M. Marc FESNEAU, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne	Interactive	1 h 30
02.06.2021	Pacte vert européen	Groupe Les Républicains	Mme Bérandère ABBA, secrétaire d'État chargée de la biodiversité	Interactive	1 h 34
03.06.2021	Régulation des GAFAM	Groupe Les Républicains	Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, ministre déléguée chargée de l'industrie	Interactive	1 h 37
03.06.2021	Rétablissement du contrôle aux frontières nationales depuis 2015 : bilan et perspectives	Groupe Écologiste - Solidarités et Territoires	Mme Marlène SCHIAPPA, ministre déléguée chargée de la citoyenneté	Interactive	1 h 20
10.06.2021	Quelle portée de l'intervention du Parlement dans l'élaboration du projet de loi de finances ?	Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	M. Olivier DUSSOPT, ministre chargé des comptes publics	Classique	1 h 22
10.06.2021	Revitalisation des centres-villes : quelles stratégies, quels résultats ?	Groupe Union centriste	M. Joël GIRAUD, secrétaire d'État chargé de la ruralité	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 2020-2021, **treize** propositions de résolution européenne (PPRE) ont été déposées :

- **trois** 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 Règlement¹ ;
- **trois** par un ou plusieurs sénateurs ou par la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *octies*² du Règlement.

¹ « La commission des affaires européennes et tout sénateur peuvent déposer une proposition de résolution européenne.

Si la proposition de résolution émane de la commission des affaires européennes, ou si une commission permanente s'est déjà saisie du texte européen sur lequel porte cette proposition de résolution, cette dernière est envoyée à la commission permanente. Dans les autres cas, la proposition de résolution est envoyée à l'examen préalable de la commission des affaires européennes qui statue dans le délai d'un mois en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition, éventuellement amendée. Le rapport de la commission des affaires européennes, ainsi que la proposition de résolution qu'elle a adoptée ou, en cas de rejet, le résultat de ses travaux sont déposés et publiés séparément.

La proposition de résolution est ensuite examinée par la commission permanente qui se prononce sur la base du texte adopté par la commission des affaires européennes ou, à défaut, du texte initial de la proposition de résolution.

Après l'expiration du délai limite qu'elle a fixé pour le dépôt des amendements, la commission permanente examine la proposition de résolution ainsi que les amendements, qui peuvent être présentés par tout sénateur. Le rapport de la commission, ainsi que la proposition de résolution qu'elle a adoptée ou, en cas de rejet, le résultat de ses travaux sont déposés et publiés séparément.

Si, dans un délai d'un mois suivant la transmission d'une proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes, la commission permanente n'a pas déposé son rapport et si ni le Gouvernement ni un groupe minoritaire ou d'opposition n'a demandé que le Sénat se prononce sur cette proposition en séance dans le cadre de l'ordre du jour qui lui est réservé, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission permanente. »

² 1. - Les propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et celles tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité, déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, sont adoptées dans les conditions prévues au présent article.

2. - Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution qui est envoyée à la commission des affaires européennes. Celle-ci peut adopter une proposition de résolution de sa propre initiative.

3. - Une proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes est transmise à la commission compétente au fond qui statue en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la

Nombre de propositions de résolution européenne (PPRE) déposées

PPRE	Article 73 quater	Article 73 quinquies, alinéa 1	Article 73 quinquies, alinéa 2	Article 73 octies	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
2020-2021	3	-	7	3	13

Le nombre total de propositions de résolution européenne déposées en 2020-2021 est le plus bas depuis l'année 2014-2015. Il est également nettement en dessous du nombre moyen de propositions de résolution européenne déposées sur les onze dernières années (22,7).

proposition éventuellement amendée. Si la commission compétente au fond n'a pas statué, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission compétente au fond.

4. - Le texte adopté dans les conditions prévues à l'alinéa 3 constitue une résolution du Sénat.

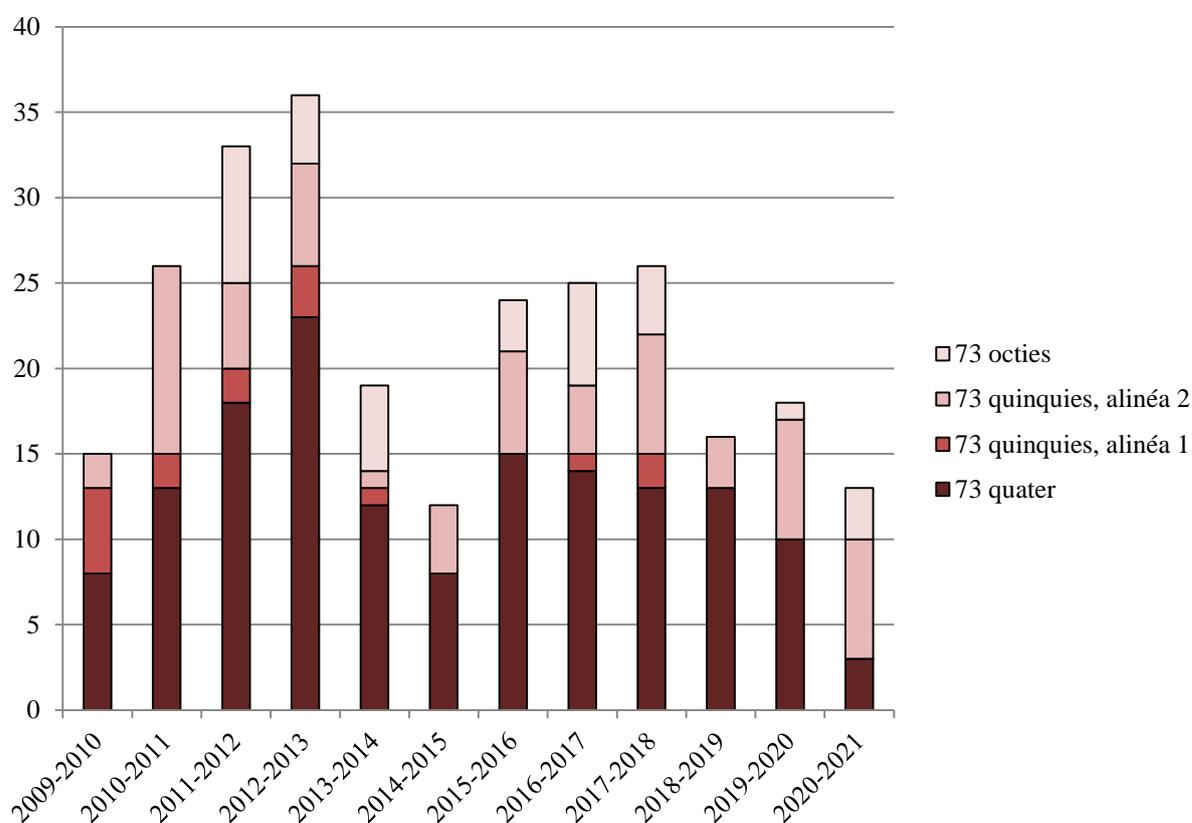
5. - À tout moment de la procédure, le président d'un groupe peut procéder à la demande d'examen en séance publique selon la procédure prévue au 3 de l'article 73 quinquies.

6. - Le Président du Sénat transmet au Président du Parlement européen, au Président du Conseil de l'Union européenne et au Président de la Commission européenne les résolutions du Sénat portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. Il en informe le Gouvernement.

7. - Le Président du Sénat transmet au Gouvernement aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne les résolutions du Sénat visant à former un recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité.

8. - À l'expiration d'un délai de huit semaines à compter respectivement de la transmission du projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union ou de la publication de l'acte législatif, la procédure d'examen d'une proposition de résolution est interrompue. »

Répartition des propositions de résolution européenne déposées par type



2. La transmission des propositions de résolution européenne aux commissions compétentes

En 2020-2021, 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	-
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	1
Commission des affaires sociales	5
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	1
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	-
Commission des finances	1

¹ Cf. article 73 quinquies, alinéa 2, du Règlement.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale	2
Pas de renvoi*	3

** Deux propositions de résolution ont été retirées par leur auteur avant leur examen par la commission des affaires européennes et la troisième n'a pu être examinée par la commission des affaires européennes avant la fin de l'année parlementaire 2020-2021.*

3. L'auto-saisine d'une 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 2020-2021, les deux auto-saisines les plus récentes remontant à 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

Année	Auto-saisine	Commission	Dépôt d'une PPRE
2018-2019	-	-	-
2019-2020	-	-	-
2020-2021	-	-	-

* 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 – Eure) et non par la commission compétente (Économie).

B. LES SUITES DONNÉES PAR LE SÉNAT AUX PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉES

Pour l'année **2020-2021**, **9 propositions de résolution européennes sont devenues résolutions du Sénat** (contre 18 en 2019-2020, 15 en 2018-2019, 23 en 2017-2018, 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. Neuf 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 **2020-2021**, **9 propositions** de résolution européenne sont ainsi **devenues résolutions du Sénat** (contre 18 en 2019-2020, 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 :

- **trois propositions déposées en application de l'article 73 *quater***, pour chacune d'entre elles, 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 ;

- **trois propositions en application de l'article 73 *quinquies***, examinées par la commission des affaires européennes mais n'ayant pas fait l'objet d'un rapport de la commission saisie au fond ;

- **trois propositions déposées en application de l'article 73 *octies***, devenues résolutions sans dépôt de rapport de la commission des affaires européennes ni de la commission au fond.

¹ Cf. articles 73 *quinquies*, alinéa 4, et 73 *octies*, alinéa 3, du Règlement.

2. Aucune proposition de résolution européenne examinée ni adoptée en séance plénière

En 2020-2021, aucune **proposition de résolution n'a été examinée**, ni donc adoptée, **en séance publique**, tout comme en 2019-2020.

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	-	-
2020-2021	-	-

3. Deux propositions de résolution retirées par leurs auteurs avant leur examen par la commission des affaires européennes

La proposition n° 65 (2020-2021), déposée par Mme Catherine MORIN-DESAILLY (UC) le 21 octobre 2020 en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement pour une localisation européenne des données personnelles, fut retirée par son auteur le 12 novembre 2020.

La proposition n° 818 (2020-2021), déposée par Mme Nathalie GOULET (UC) le 9 septembre 2021 en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement tendant à assurer la liberté de la presse en Ukraine, fut retirée par son auteur le 24 septembre 2021.

4. Une proposition de résolution rejetée par la commission des affaires européennes

La proposition n° 512 (2020-2021), déposée par M. Jean Louis MASSON (NI) le 6 avril 2021 en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, fut rejetée par la commission des affaires européennes au cours de sa réunion du 6 mai 2021.

5. Une proposition de résolution déposée le 22 septembre n'ayant pas encore été examinée par la commission des affaires européennes avant la fin de l'année parlementaire

La proposition n° 847 (2020-2021), déposée par Mme Nathalie GOULET le 22 septembre 2021, en application de l'article 73 quinquies du Règlement n'a pas pu être examinée par la commission des affaires européennes avant la fin de l'année parlementaire.

III. CINQ PROPOSITIONS DE RÉOLUTION FONDÉES SUR L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION ADOPTÉES

Au cours de l'année 2020-2021, **21 propositions de résolution ont été déposées** en application de l'article 34-1 de la Constitution (contre 13 l'an dernier), et **6 ont été examinées en séance publique, dont 5 adoptées** (sur les 10 examinées en séance publique l'an dernier, 8 avaient été adoptées).

Cette année, **trois des propositions examinées l'ont été durant une semaine de contrôle, deux durant une semaine d'initiative et une durant une semaine d'examen du projet de loi de finances. Trois ont été inscrites à l'ordre du jour par un groupe d'opposition ou minoritaire**, dont deux dans le cadre d'un espace réservé. **Deux l'ont été à l'initiative du groupe Les Républicains et une à l'initiative du Président du Sénat.**

Parmi les dix propositions examinées l'année dernière, six avaient 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'avaient été à l'initiative du groupe Les Républicains et deux à l'initiative d'une délégation sénatoriale.

**Liste des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution examinées en séance
Année parlementaire 2020-2021**

Proposition de résolution	Auteur de la demande d'inscription	Type de semaine	Date/sort d'examen
N° 145 (2020-2021) de MM. Bruno RETAILLEAU, Patrick KANNER, Hervé MARSEILLE, Mme Éliane ASSASSI et M. Guillaume GONTARD, portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh	Président du Sénat	Loi de finances	25.11.2020 Adoption
N° 685 (2019-2020) de Mme Éliane ASSASSI, M. Guillaume GONTARD et plusieurs de leurs collègues, concernant l'aménagement numérique des territoires	Groupe CRCE	Initiative (espace réservé)	09.12.2020 Rejet

Proposition de résolution	Auteur de la demande d'inscription	Type de semaine	Date/sort d'examen
N° 348 (2020-2021) de M. Bruno RETAILLEAU, Mme Sophie PRIMAS, M. Daniel GREMILLET et plusieurs de leurs collègues, invitant le Gouvernement à étudier la possibilité d'une mise en cohérence de sa politique énergétique avec ses ambitions écologiques	Groupe Les Républicains	Contrôle	23.03.2021 Adoption
N° 249 rectifié (2020-2021) de M. Fabien GAY et plusieurs de ses collègues, invitant le Gouvernement à envisager la poursuite de la procédure de ratification du CETA	Groupe CRCE	Initiative (espace réservé)	15.04.2021 Adoption
N° 463 (2020-2021) de M. Bruno RETAILLEAU et plusieurs de ses collègues, relative à l'avenir du régime de garantie des salaires	Groupe Les Républicains	Contrôle	04.05.2021 Adoption
N° 493 (2020-2021) de MM. Alain RICHARD, Joël GUERRIAU et plusieurs de leurs collègues, en faveur de l'association de Taïwan aux travaux de plusieurs organisations internationales	Groupes RDPI et Indépendants	Contrôle	06.05.2021 Adoption

IV. LE QUESTIONNEMENT

En 2020-2021, le questionnement a été particulièrement fécond puisque le recours des sénateurs aux questions écrites et orales a crû significativement tandis que le nombre de questions d'actualité au Gouvernement augmentait de son côté en conséquence du nouveau format des séances.

A. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT APRÈS LE RENOUVELLEMENT TRIENNAL

Après le renouvellement triennal de septembre 2020, les séances de questions d'actualité au Gouvernement ont été adaptées en raison du contexte sanitaire. Le nombre de questions d'actualité a, par ailleurs, atteint un niveau record.

1. Les adaptations intervenues à la suite du renouvellement sénatorial

À la suite des élections sénatoriales du 27 septembre 2020, la Conférence des Présidents du Sénat a confirmé, lors de sa réunion du 7 octobre suivant, l'inscription hebdomadaire des questions d'actualité au Gouvernement (QAG) le mercredi à 15 heures, ainsi qu'elle l'avait fixée lors de sa réunion du 24 septembre 2019.

Les changements intervenus dans la composition du Sénat et la création d'un nouveau groupe politique (GEST) ont nécessité de revoir la répartition des questions entre les groupes politiques. Cette adaptation s'est faite dans le respect des 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) selon un cycle régulier.

Pour tenir compte de la création d'un huitième groupe, le nombre de questions d'actualité est passé de 15 à 16 à chaque séance, auxquelles s'ajoute la question de la RASNAG.

Répartition des questions d'actualité entre les groupes

(depuis le 1^{er} octobre 2020)

- Groupe Les Républicains : 5,5 questions (contre 5 en moyenne auparavant) ;
- Groupe SER : 3 questions (situation inchangée) ;
- Groupe UC : 2,5 questions (contre 2) ;
- Groupes RDSE et RDPI : 1 question chacun (contre 1,5) ;
- Groupes CRCE et Les Indépendants : chacun 1 question (situation inchangée) ;
- Groupe GEST : 1 question (nouveau groupe politique) ;
- Sénateurs Non-inscrits : 1 question toutes les huit séances (contre 1 question toutes les quatre séances).

36 séances de QAG se sont tenues **en 2020-2021** (31 séances durant la session ordinaire, 2 séances au cours de la première session extraordinaire de juillet, 1 au cours de la deuxième session extraordinaire et 2 durant la troisième, au mois de septembre) contre **38 séances en 2019-2020** et **37 en 2018-2019**.

Le transfert, depuis octobre 2019, des séances de QAG le mercredi après-midi¹ offre aux sénateurs l'opportunité de réagir immédiatement aux décisions délibérées en conseil des ministres habituellement réuni le même jour, aux annonces et déclarations en résultant.

¹ Ce transfert résulte, à la même date, de la programmation le mardi des séances de questions d'actualité à l'Assemblée nationale.

La diffusion en direct de la séance sur Public Sénat, diffuseur exclusif des QAG depuis le 19 avril 2018 et la fin de leur retransmission sur France 3, atteint une part de marché de 0,71 % avec des pics à près de 1,5 %. Les QAG sont regardés par plus de 300 000 personnes¹.

Le Sénat communique, en outre, en direct sur les réseaux sociaux en incluant des vidéos de la séance de QAG. Durant la session 2020-2021, sur Twitter :

- le nombre moyen de spectateurs a été de 725 (médiane : 723) ;
- le nombre moyen d'impressions² de 6 599 (médiane : 6 529) ;
- le nombre moyen d'engagements³ de 68 (médiane : 73).

Pour ce qui concerne Facebook :

- le nombre moyen de spectateurs simultanés maximum est de 116 (médiane : 81) ;
- le nombre moyen de vues d'une vidéo d'une minute est de 1 690 (médiane : 707) ;
- le nombre moyen d'interactions⁴ est de 715 (médiane : 366).

La séance du 23 juin 2021 a atteint 21 285 vues de vidéo et 8 200 interactions. Durant cette séance, qui s'est tenue entre les deux tours des élections régionales et départementales, ont été abordés les sujets relatifs à la polémique sur la distribution des plis électoraux, la vaccination, la déconjugalisation de l'allocation adultes handicapés, ainsi que les incidents survenus lors d'une free party à Redon.

2. Une réponse adaptée à l'obligation constitutionnelle

Le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution dispose qu'« *une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ». Pour le Conseil constitutionnel, serait adoptée dans des conditions contraires à la Constitution une loi dont le vote sur l'ensemble du texte se serait tenu lors d'une semaine où cette règle n'aurait pas été respectée⁵.

¹ Données fournies par Public-Sénat pour la session 2019-2020.

² Le nombre d'impressions est le nombre de vues du tweet sur Twitter.

³ Le nombre d'engagements est la somme des clics, ouvertures du tweet, j'aime, clics sur le profil, réponses et retweets.

⁴ Les interactions regroupent les partages, les commentaires et les réactions.

⁵ Cf. décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, loi de finances rectificative pour 2012.

Les circonstances peuvent conduire, en conséquence, à organiser ou réorganiser dans des délais contraints une séance de questions pour répondre à l'obligation constitutionnelle, ainsi que l'illustrent les deux précédents ci-après.

a) La séance de questions d'actualité du jeudi 12 novembre 2020

L'article 75 bis du Règlement du Sénat prévoit que « l'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité ».

L'application de cette disposition trouve toutefois une exception récurrente durant l'examen du projet de loi de finances : l'une des semaines de cette période ne comporte qu'une séance de questions orales. Ainsi, le calendrier initial de la session 2020-2021 prévoyait 31 séances de QAG durant la session ordinaire, la semaine du 9 novembre 2020 ne comportant qu'une séance de questions orales inscrite à l'ordre du jour de la séance du mardi 10 novembre 2020.

Pour des motifs liés aux contraintes sanitaires, la Conférence des Présidents du 7 octobre 2020 a décidé d'avancer au mardi 3 novembre 2020 cette séance de questions orales.

Afin de respecter l'obligation fixée par l'article 48 de la Constitution qui dispose qu'« une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement », la Conférence des Présidents ajouta à l'ordre du jour de la semaine du 9 novembre une séance de QAG. Le jour habituel des séances de QAG, le mercredi, étant férié cette semaine-là, cette séance s'est tenue le jeudi 12 novembre 2020.

b) La séance de questions d'actualité du 9 septembre 2021

Le Parlement a été convoqué par décret en date du 1^{er} septembre 2021 en session extraordinaire à compter du 7 septembre 2021.

L'ordre du jour du Sénat comprenait l'examen, le 9 septembre le matin, du projet de loi portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les collectivités d'outre-mer. Il a été complété l'après-midi par l'organisation d'une séance de questions d'actualité, organisée selon les modalités habituelles. La séance, dont l'ouverture a été avancée à 14 h 30, a duré 1 h 25.

3. Un nombre de questions record

580 questions ont été posées durant la session 2020-2021, soit une moyenne de 16,1 questions pour chacune des 36 séances, en **très nette augmentation** par rapport aux années précédentes. Ce bilan s'explique d'abord par le nouveau format de QAG fixé à 16 questions contre 15 auparavant, même si, en raison de la diminution de moitié des Non-inscrits, une question est désormais attribuée à la RASNAG une séance sur huit, au lieu d'une sur quatre précédemment.

Nombre de questions d'actualité au Gouvernement

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Nombre de questions posées	250	423	460	516	580
Nombre de séances	22	35	37	38	36
Moyenne nombre questions/séances	11,4	12,1	14,4	13,6	16,1

La répartition des questions d'actualité au Gouvernement par groupe s'est établie comme suit pour l'année parlementaire 2020-2021 :

Groupe politique	2019-2020	2020-2021	Évolution
Les Républicains	152	197	+ 45
Socialiste, Écologiste et Républicain	101	108	+ 7
Union centriste	76	90	+ 14
RDPI	51	36	- 15
CRCE	38	36	- 2
RDSE	51	36	- 15
Les Indépendants	38	36	- 2
GEST	-	36	+ 36
Non-Inscrits	9	5	- 4
Total	516	580	+ 64

Ces 580 questions d'actualité au Gouvernement ont été posées par **288 sénateurs** contre 259 sénateurs en 2019-2020 et 253 en 2018-2019.

4. Une présence toujours assidue des sénateurs et des ministres

201 sénateurs et 17 membres du Gouvernement (contre respectivement 185 et 16 l'année précédente) ont été en moyenne présents dans l'hémicycle à chacune des séances des sessions ordinaire et extraordinaires de 2020-2021. Pour sa part, le Premier ministre a participé à chacune des 36 séances.

La présence des sénateurs dans l'hémicycle est restée limitée par l'application des distances de sécurité sanitaire, raison pour laquelle l'application de l'article 23 *bis* du Règlement relatif à la présence des sénateurs a été suspendue, ainsi que l'a décidé la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 7 octobre 2020. Cette dérogation a été maintenue jusqu'à la fin de la session ordinaire. Fait notable, les tribunes ont été ouvertes aux sénateurs qui ne pouvaient s'installer dans l'hémicycle du fait de l'application de la jauge sanitaire. En moyenne, 12 sénateurs y étaient installés pour suivre la séance – jusqu'à 28 sénateurs lors de la séance du 5 mai 2021.

Aussi les présences moyennes constatées sont-elles restées élevées au regard de ces contraintes imposées par la crise sanitaire.

5. Une utilisation plus homogène des temps de parole

Les auteurs des questions ont dépassé en moyenne, de 8,1 secondes le temps accordé, les réponses des ministres, hors le Premier ministre, affichant un dépassement du même ordre, de 8,5 secondes. Ces données étaient respectivement de 7,5 et 17,6 secondes au cours de la session 2019-2020. Les ministres ont donc mieux respecté la règle qu'auparavant.

Dépassement moyen par question et par groupe (en secondes)

Groupe politique	2019-2020	2020-2021	Évolution
Les Républicains	9,8	9,7	- 0,1
Socialiste, Écologiste et Républicain	8,8	8,6	- 0,2
Union centriste	6,0	5,8	- 0,2
RDPI	1,2	2,3	+ 1,1
CRCE	11,2	10,8	- 0,4
RDSE	7,5	7,6	+ 0,1
Les Indépendants	3,7	7,4	+ 3,7
GEST	-	6,7	-
Non-inscrits	4,8	15,4	+ 10,6
Total	7,5	8,1	0,6

Lors de ses 45 réponses, le Premier ministre dont le temps de parole, selon l'usage, n'est pas limité, a systématiquement dépassé les 2 minutes imposées aux autres orateurs, bien plus en les doublant. Chacune de ses interventions a, en effet, duré en moyenne 4 minutes et 18 secondes, ce qui représente un dépassement cumulé de 1 heure et 43 minutes sur l'année entière s'ajoutant au temps des autres membres du Gouvernement.

Le **droit de réplique** a été exercé pour **près de 56 % des questions posées** (328 répliques pour les 580 questions inscrites). Le groupe Les Républicains a recouru le plus souvent à cette faculté : 138 fois, soit pour 70 % de ses 197 questions. En revanche, le groupe RDPI n'a répliqué que pour 8 % de ses questions, soit 3 répliques sur 36 questions posées.

B. UNE ANNÉE RECORD POUR LES QUESTIONS ORALES

Jamais autant de questions orales n'avaient été déposées ni discutées qu'au cours de l'année 2020-2021, témoignant d'un engouement intact des sénateurs pour cette procédure. La diminution constatée en 2019-2020 était donc bien imputable à la crise sanitaire et à ses conséquences sur l'ordre du jour du Sénat.

1. Un niveau inégalé du nombre de dépôts

L'organisation de 11 séances de questions orales, dont une séance de 42 questions, au cours de l'année 2020-2021, contre 9 l'année précédente, a encouragé les sénateurs à déposer des questions. Une **augmentation spectaculaire de 54 %** du nombre de **questions enregistrées** a ainsi été constatée. Le niveau atteint - **548** questions - est un record.

Leur répartition entre les groupes politiques en 2020-2021 place aux premiers rangs les groupes les plus nombreux. Ainsi, le groupe Les Républicains compte 254 questions (46,3 % des dépôts). Viennent ensuite le groupe Union centriste, particulièrement attaché à cette procédure, avec 103 questions, soit 18,7 % des dépôts et 1,8 question en moyenne par membre du groupe, puis le groupe Socialiste, écologiste et républicain avec 91 questions (16,6 % des dépôts).

Si 198 sénateurs différents ont déposé une question orale au cours de l'année 2019-2020, ce moyen de contrôle, qui est une prérogative individuelle, est en effet particulièrement prisé de certains sénateurs, voire de certains groupes (Union centriste ou Communiste républicain citoyen et écologiste par exemple) qui y recourent plus volontiers que d'autres.

Évolution par groupes du nombre des questions déposées

Groupes ¹	Questions déposées en 2017-2018	Questions déposées en 2018-2019	Questions déposées en 2019-2020	Questions déposées en 2020-2021
Les Républicains	158 (40,2 %)	209 (44,8 %)	137 (38,7 %)	254 (46,3 %)
Socialiste et républicain puis Socialiste, Écologiste et Républicain	99 (25,2 %)	84 (18,0 %)	71 (20,1 %)	91 (16,6 %)
UC	60 (15,2 %)	94 (20,1 %)	71 (20,1 %)	103 (18,7 %)
RDSE	17 (4,3 %)	25 (5,4 %)	17 (4,8 %)	16 (2,9 %)
CRCE	25 (6,3 %)	25 (5,4 %)	24 (6,7 %)	26 (4,7 %)
LaREM puis RDPI	13 (3,3 %)	23 (4,9 %)	22 (6,2 %)	30 (5,5 %)
Les Indépendants ²	12 (3,1 %)	5 (1,1 %)	7 (2,0 %)	11 (2,0 %)
GEST ³				12 (2,2 %)
NI	9 (2,3 %)	2 (0,4 %)	5 (1,4 %)	5 (0,9 %)
TOTAL	393	467	354	548

Vingt-sept questions orales (contre douze en 2019-2020) 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 Gouvernement⁴. Ce record historique s'explique en partie par la mise en œuvre par les sénateurs, par anticipation, de la **réforme** sur ce point du **Règlement du Sénat**, dont l'entrée en vigueur s'est effectuée au 1^{er} octobre 2021. L'article 8 de la résolution du 1^{er} juin 2021 prévoit en effet que les questions orales résultant d'une transformation prennent rang sur le rôle à la date de leur dépôt comme questions écrites et non plus à la date de leur conversion, ce qui renforce l'intérêt de cette procédure.

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 Les Indépendants le 3 octobre 2017.

³ Création du groupe Écologiste – Solidarité et territoires le 6 octobre 2020.

⁴ A contrario, six questions orales ont été transformées en question écrite.

C'est au ministre de la santé, comme à l'ordinaire, qu'ont été adressées en 2020-2021 le plus grand nombre de questions (103). Arrivent ensuite les ministres chargés de la transition écologique (62 questions) et de l'agriculture (49 questions). Si les ministres de la cohésion des territoires (45 questions), de l'intérieur (41 questions) et de l'économie et des finances (40 questions) restent parmi les plus sollicités, l'ensemble des champs de l'action gouvernementale font l'objet de questions orales.

**Répartition des questions orales déposées par ministère
Session 2020-2021**

Premier ministre	7
Affaires européennes	1
Agriculture et alimentation	49
Armées	3
Autonomie	2
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	45
Comptes publics	12
Culture	9
Économie et finances	40
Éducation nationale et jeunesse	25
Éducation prioritaire	1
Égalité femmes hommes et lutte contre les discriminations	4
Enfance et familles	2
Enseignement supérieur, recherche et innovation	10
Europe et affaires étrangères	8
Industrie	5
Intérieur	41
Justice	18
Logement	9
Mer	3
Outre-mer	1
Personnes handicapées	13
Petites et moyennes entreprises	1
Ruralité	3
Solidarités et santé	103
Sports	11

Tourisme, Français de l'étranger et francophonie	8
Transition écologique et solidaire	62
Transition numérique et communications électroniques	7
Transformation et fonction publiques	2
Transports	32
Travail	11
TOTAL	548

2. Des séances aux formats divers

Comme en 2018-2019 (9 en 2019-2020), 11 séances ont été organisées en 2020-2021¹, dont deux au cours de la session extraordinaire de juillet et une au cours de la seconde de septembre.

Deux particularités sont à relever. Si le Règlement du Sénat prévoit, au premier alinéa de l'article 77, que « *la matinée de la séance du mardi est réservée par priorité aux questions orales* », 3 séances se sont néanmoins tenues un jeudi (5 novembre 2020, 6 mai et 3 juin 2021) et une séance le mardi 15 décembre en « nocturne » (jusqu'à 21 heures), au cours de laquelle 35 questions ont été examinées en la présence de 51 sénateurs dans l'hémicycle.

La seconde caractéristique de l'année 2020-2021 est le **nombre important des questions appelées**. À la séance du jeudi 5 novembre 2020, 42 questions ont été inscrites, ce qui constituait un record.

Dans ces conditions, **421 questions orales ont été discutées** pendant l'année en revue, soit un niveau jamais atteint. Si les séances de questions orales organisées au cours des sessions extraordinaires sont traditionnellement moins denses en raison d'une moins grande disponibilité des sénateurs, 35 questions ont pu être appelées le mardi 20 juillet 2021.

¹ On note que, pour la session ordinaire 2021-2022, conformément aux conclusions du rapport du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, la réunion de la Conférence des Présidents du 22 juillet 2021 a fixé trois séances de questions orales supplémentaires le jeudi matin à 10 h 30. La réunion du 21 septembre a également acté l'évolution des temps de parole prévue par la réforme du Règlement à partir du 1^{er} octobre avec un passage à 2 minutes par question (contre 2 minutes 30), permettant d'augmenter le nombre de questions orales par séance du mardi matin de 36 à 45.

Répartition par groupes des questions discutées en séance publique

Groupes	Questions discutées en 2016-2017	Questions discutées en 2017-2018	Questions discutées en 2018-2019	Questions discutées en 2019-2020	Questions discutées en 2020-2021
Les Républicains	65 (40,6 %)	121 (39,2 %)	166 (42,5 %)	128 (41,4 %)	189 (44,9 %)
Socialiste et républicain puis Socialiste, Écologiste et Républicain	54 (33,8 %)	83 (26,9 %)	89 (22,8 %)	61 (20,0 %)	77 (18,3 %)
UDI-UC puis UC	18 (11,3 %)	47 (15,2 %)	67 (17,1 %)	56 (18,1 %)	75 (17,8 %)
RDSE	2 (1,3 %)	14 (4,5 %)	20 (5,1 %)	17 (5,4 %)	12 (2,9 %)
CRC puis CRCE	17 (10,6 %)	20 (6,5 %)	22 (5,6 %)	17 (5,4 %)	23 (5,5 %)
Écologiste puis GEST	2 (1,3 %)	-	-	-	10 (2,4 %)
LaREM puis RDPI	0 (0 %)	9 (2,9 %)	18 (4,6 %)	20 (6,5 %)	20 (4,7 %)
Les Indépendants	-	9 (2,9 %)	7 (1,8 %)	7 (2,2 %)	10 (2,4 %)
NI	2 (1,3 %)	6 (1,9 %)	2 (0,5 %)	3 (0,9 %)	5 (1,2 %)
TOTAL	160	309	391	309	421

La hausse du nombre de questions discutées s'est accompagnée de l'augmentation du nombre de sénateurs concernés : 199, contre 163 en 2019-2020, sont intervenus. Cette procédure compte des fidèles : en 2020-2021, 6 sénateurs ont posé cinq questions, 21 autres quatre, 35 trois. Par ailleurs, les nouveaux sénateurs se sont très rapidement emparés de cet instrument de contrôle. Dès la première séance de la session, le 5 novembre, 4 d'entre eux ont posé une question : l'une avait remplacé au mois de juillet précédent un sénateur démissionnaire, les 3 autres avaient été élus le 27 septembre.

Le **délai moyen d'inscription** des questions orales à l'ordre du jour a diminué, pour s'élever à **69 jours**, contre 80 en 2019-2020, qui était une année marquée par un délai exceptionnellement élevé.

153 questions, soit 36 % d'entre elles, ont été discutées dans les trente jours suivant leur dépôt, et 117 autres entre 31 et 60 jours après leur publication au *Journal officiel*. Au total, 270 questions, soit 64 %, ont été examinées dans un délai de deux mois.

3. Des dépassements de temps de parole sans conséquence

En théorie, le temps nécessaire à l'examen d'une question, en 2020-2021, était de 5 minutes à raison de 2 minutes 30 pour les sénateurs, y compris la réplique, et de 2 minutes 30 pour les réponses des ministres.

Pour l'ensemble des 421 questions discutées, le Gouvernement s'est exprimé 29 minutes de moins que la durée à laquelle il pouvait prétendre pour répondre. En revanche, l'ensemble des dépassements de temps de parole des sénateurs a atteint 2 heures et 13 minutes, soit un excédent moyen de 18 secondes par question. Cela peut s'expliquer par le jeu des répliques, qui sont parfois l'occasion d'interventions rallongées.

4. Une présence gouvernementale appréciable

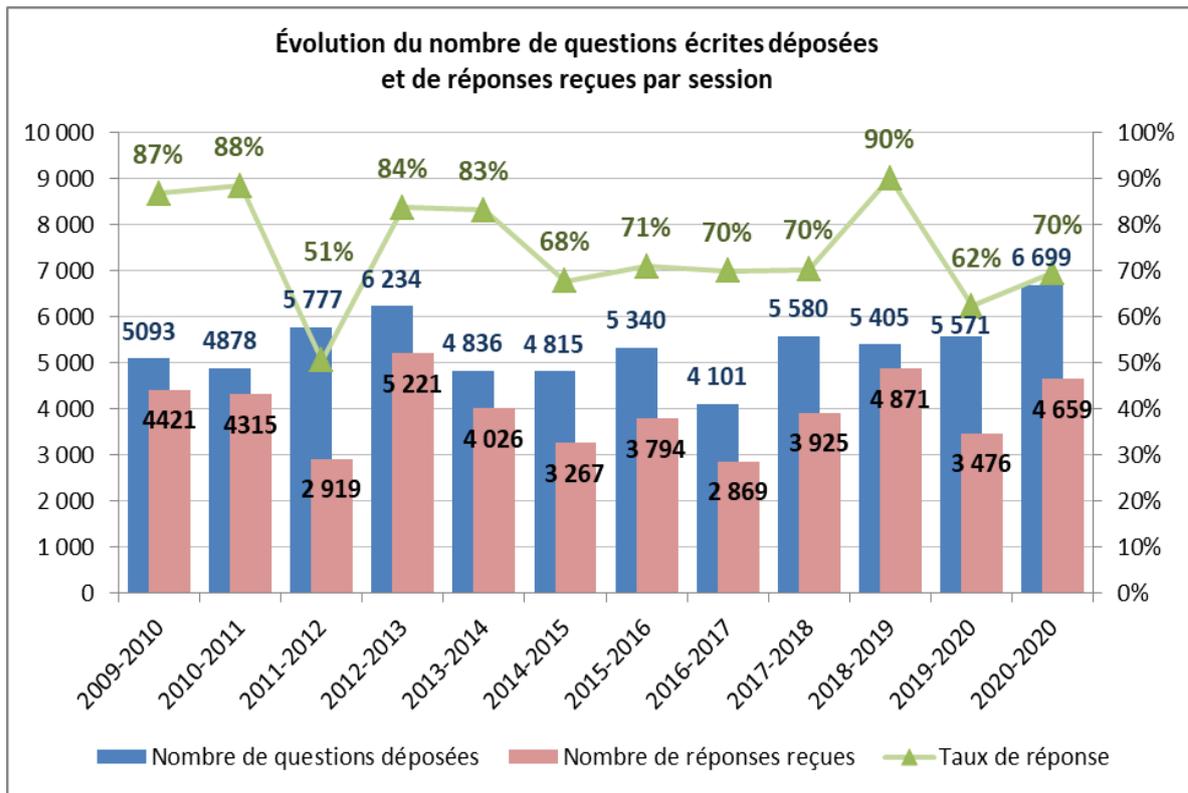
Comme chaque année, ce sont les ministres délégués et secrétaires d'État qui ont été les plus sollicités pour répondre aux questions orales. Ainsi, Mme Bérangère ABBA (61 réponses) a représenté la ministre de la transition écologique, Mme Brigitte BOURGUIGNON (34 réponses) et M. Adrien TAQUET (33 réponses) ont représenté celui des solidarités et de la santé.

Cependant, au cours de l'année 2020-2021, **32 membres du Gouvernement** différents se sont succédé pour répondre, parmi lesquels des ministres de plein exercice comme M. Julien DENORMANDIE, ministre de l'agriculture (31 réponses), particulièrement assidu puisque présent à 7 reprises, Mme Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur (12 réponses), Mme Roselyne BACHELOT, ministre de la culture (5 réponses), M. Sébastien LECORNU, ministre des outre-mer (2 réponses), Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires (1 réponse), Mme Barbara POMPILI, ministre de la transition écologique (1 réponse) et Mme Annick GIRARDIN, ministre de la mer (1 réponse).

Lors de la séance du 28 septembre 2021, M. Éric DUPOND-MORETTI, garde des sceaux, a répondu à 4 questions. Exceptionnelle, la présence d'un ministre « régalien » est toujours appréciée des sénateurs.

C. UN RECOURS CROISSANT AUX QUESTIONS ÉCRITES

Le nombre des **questions écrites déposées** a atteint **6 699 en 2020-2021**, soit 20 % de plus qu'en 2019-2020 (5 571) et le niveau le plus élevé depuis 10 ans (7 504 en 2001-2002). Le nombre de réponses remonte à un niveau proche de celui de l'année 2018-2019 : **4 659 réponses** contre 3 476 l'an passé (+ 34 %) et 4 871 en 2018-2019. **Le taux de réponse correspondant s'établit donc à 70 %, contre 62 % l'année dernière.**



1. Un instrument très largement utilisé

Le nombre des questions écrites déposées en 2020-2021 (6 699, soit + 20%) est le plus important des dix dernières années. Ceci est d'autant plus remarquable que l'augmentation constatée s'inscrit à la suite de celle constatée lors de la session précédente, certes beaucoup plus modeste (+ 3%). Il marque l'intérêt soutenu des sénateurs pour cet outil de contrôle qui se caractérise par son usage aisé et permanent.

En moyenne, un sénateur a déposé 19 questions écrites en 2020-2021. Plus de **90 % des sénateurs (316) ont déposé au moins une question écrite durant cette session** (309 en 2019-2020). Ce nombre important doit être souligné car il est atteint après le renouvellement sénatorial du 27 septembre 2020 et l'entrée en fonction de 74 nouveaux élus au 1^{er} octobre 2020. Ceux-ci se sont donc rapidement emparés de cet instrument qu'ils peuvent librement utiliser, contrairement à l'Assemblée nationale, où ce droit est contingenté.

Le nombre de questions posées diffère cependant très sensiblement d'un élu à un autre 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 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)
Session 2020-2021 Nombre de sénateurs	6	15	84	82	129 (14)

Au cours de l'année parlementaire sous revue, **la moitié des questions écrites a été posée par 45 sénateurs**, soit 13 % de l'effectif sénatorial. Six d'entre eux ont posé plus de 100 questions chacun (respectivement 544, 231, 177 et 147, 134 et 102), soit un quart du total (1 335 questions).

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 des dépôts réalisés par leurs membres et leurs effectifs respectifs révèle des écarts très nets.

Ainsi, si le groupe Socialiste, écologiste et républicain qui réunit 19 % des sénateurs, est à l'origine de 12 % des dépôts, 1 % des sénateurs, les Non-inscrits constituent 9 % du total.

Répartition par groupe politique des questions écrites déposées

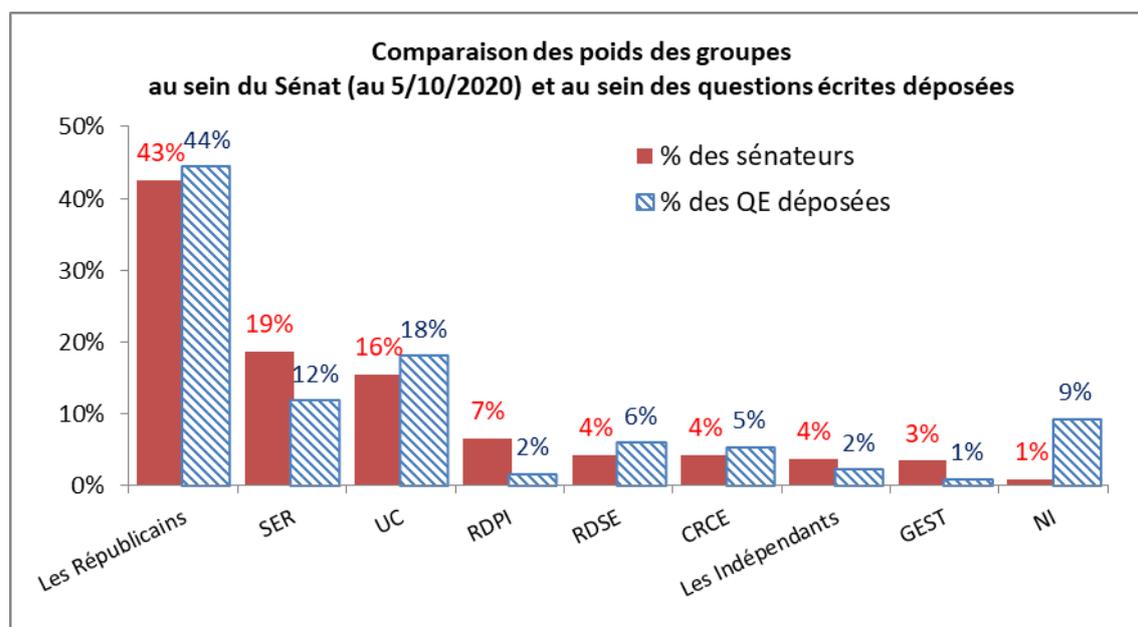
Groupes	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Les Républicains	2 343	2 327	2 115	2 976
	42 %	43 %	38 %	44 %
Socialiste et républicain puis Socialiste, écologiste et républicain	909	792	1 027	798
	16 %	15 %	18 %	12 %
UDI-UC puis UC	640	750	953	1 215
	11 %	14 %	17 %	18 %
RDSE	268	302	285	362
	5 %	6 %	5 %	5 %

Groupes	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
CRCE	255	281	357	401
	5 %	5 %	6 %	6 %
Écologiste - Solidarité et territoires*	-	-	-	62
				1 %
LaREM puis RDPI	109	138	124	112
	2 %	3 %	2 %	2 %
Les Indépendants**	162	139	128	153
	3 %	3 %	2 %	2 %
NI	894	676	582	620
	16 %	13 %	10 %	9 %
Total	5 580	5 405	5 571	6 699

* Disparition du groupe écologiste le 27 juin 2017. Création du groupe écologiste - Solidarité et Territoires le 5 octobre 2020.

** 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 5 octobre 2020) et leurs parts respectives dans le total des questions écrites déposées durant l'année 2020-2021.



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 transition écologique.

Ce trio 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, les collectivités locales (et cohésion des territoires), comme le retrace le tableau ci-après.

2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020-2021	
Solidarités et santé	1 028	Solidarités et santé	951	Solidarités et santé	1 035	Solidarités et santé	1 379
Intérieur	1 005	Transition écologique et solidaire	706	Économie, finances et relance	818	Économie, finances et relance	1 089
Économie et finances	513	Cohésion des territoires	608	Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	610	Transition écologique	656
Transition écologique et solidaire	398	Économie et finances	521	Transition écologique	586	Intérieur	574
Agriculture et alimentation	382	Intérieur	499	Intérieur	541	Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	559
Éducation nationale	334	Agriculture et alimentation	453	Agriculture et alimentation	449	Agriculture et alimentation	509
Sous-total des 6 premiers ministères	3 660	3 738		4 039		4 766	
Poids dans le total des questions écrites déposées	66 %	69 %		73 %		71 %	

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.

En 2020-2021, la crise sanitaire, et la crise économique qui en a découlé, ont continué à peser sur le volume des questions adressées aux ministères chargés de ces sujets (37 % du nombre total de questions déposées). Ainsi, le ministère des solidarités et de la santé a conservé le plus grand nombre de questions reçues, en progression de 33 %. Les questions adressées au ministère de l'économie et des finances ont poursuivi leur forte hausse, avec une augmentation de 33 % par rapport à l'année précédente, le double de celles déposées en 2018-2019 (1 089 questions contre 818 en 2019-2020 et 521 en 2018-2019).

2. Un taux et des délais moyens de réponse non satisfaisants

Malgré une nette amélioration, la faiblesse persistante du taux de réponse et la longueur regrettable des délais de réponse sont régulièrement dénoncées par les élus.

Deux indicateurs permettent d'apprécier la diligence des ministres pour répondre aux questions écrites : d'une part, leur nombre et d'autre part, les délais moyens de réponse.

Les **4 659 réponses** transmises par le Gouvernement en 2020-2021 permettent d'atteindre sur cette période un taux de réponse de 70 %, lequel progresse par rapport à celui de la précédente année parlementaire (62 %) mais reste insatisfaisant.

On assiste de plus à une **détérioration des délais de réponse** puisque le **délai moyen** s'est établi à **184 jours** en 2020-2021 contre 177 jours en 2019-2020, et 148 jours en 2018-2019. Cette évolution reproduit malheureusement le mouvement constaté lors de la précédente législature au cours de laquelle ce délai s'était constamment allongé (de 155 jours en 2012-2013 à 224 jours en 2016-2017).

Les quatre-cinquièmes des réponses (84 % contre 83 % l'an dernier) sont apportées au-delà du délai de deux mois prévu par le Règlement du Sénat.

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**, accrue lors de la dernière année parlementaire : les délais varient de 47 à 446 jours d'un ministère à l'autre (93 à 286 en 2019-2020), 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 411 questions dans un délai moyen de 97 jours, alors que le secrétariat d'État chargé de l'enfance et des familles n'a répondu qu'à 26 questions dans un délai moyen de 301 jours.

Délais moyens de réponse et répartition par ministère

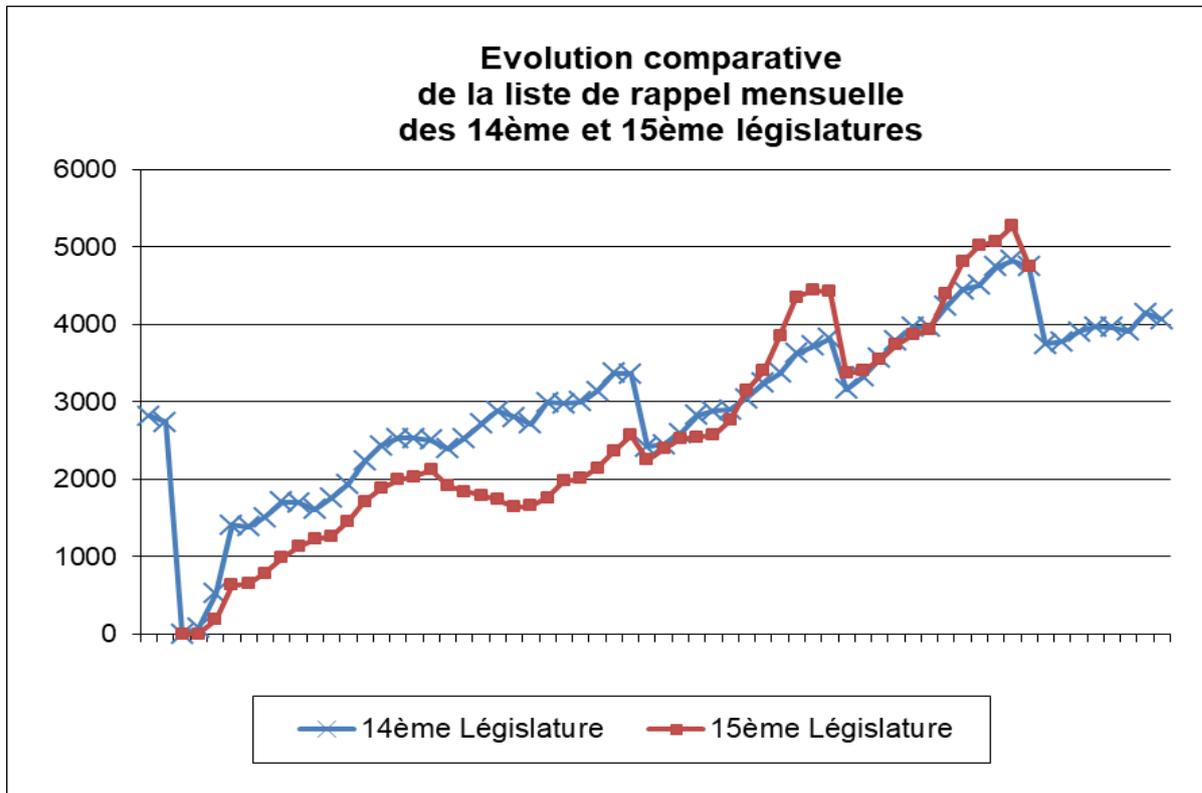
Ministère de réponse	de 1 à 30 jours	de 31 à 60 jours	de 61 à 90 jours	plus de 90 jours	délais moyens	Total	%
Premier ministre	0	2	2	24	209	28	0,60 %
Affaires européennes	0	2	4	2	78	8	0,17 %
Agriculture et alimentation	20	112	113	166	97	411	8,82 %
Armées	3	0	5	46	164	54	1,16 %
Autonomie	9	14	16	44	127	83	1,78 %
Biodiversité	0	1	1	15	271	17	0,36 %
Citoyenneté	1	0	0	6	218	7	0,15 %
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	26	72	96	418	203	612	13,14 %
Commerce extérieur et attractivité	0	1	2	3	89	6	0,13 %
Comptes publics	7	20	30	136	239	193	4,14 %
Culture	10	25	18	149	215	202	4,34 %
Économie sociale, solidaire et responsable	0	0	0	2	328	2	0,04 %
Économie, finances et relance	41	106	85	342	167	574	12,32 %
Éducation nationale, jeunesse et sports	4	10	32	183	190	229	4,92 %
Égalité femmes-hommes, diversité et égalité des chances	21	33	0	6	62	60	1,29 %
Enfance et familles	3	0	0	23	301	26	0,56 %
Enseignement supérieur, recherche et innovation	7	22	24	64	146	117	2,51 %
Europe et affaires étrangères	26	59	36	100	106	221	4,74 %
Industrie	2	14	9	14	103	39	0,84 %
Insertion	0	0	0	1	203	1	0,02 %
Intérieur	11	14	31	249	254	305	6,55 %
Jeunesse et engagement	0	0	0	6	158	6	0,13 %
Justice	8	14	9	83	201	114	2,45 %
Logement	0	8	18	78	167	104	2,23 %
Mémoire et anciens combattants	10	29	7	13	69	59	1,27 %
Mer	0	1	7	16	147	24	0,52 %
Outre-mer	0	0	1	5	233	6	0,13 %
Personnes handicapées	0	12	8	56	336	76	1,63 %
Petites et moyennes entreprises	3	19	10	33	138	65	1,40 %
Relations avec le Parlement et participation citoyenne	4	6	5	0	47	15	0,32 %
Retraites et santé au travail	4	1	6	36	259	47	1,01 %
Ruralité	0	0	0	2	105	2	0,04 %
Solidarités et santé	59	47	63	219	136	388	8,33 %
Sports	0	0	1	6	176	7	0,15 %
Tourisme, Français de l'étranger et francophonie	3	6	6	10	124	25	0,54 %
Transformation et fonction publiques	1	6	1	77	247	85	1,82 %
Transition écologique	42	29	19	125	162	215	4,61 %
Transition numérique et communications électroniques	2	5	5	20	135	32	0,69 %
Transports	1	0	0	149	446	150	3,22 %
Travail, emploi et insertion	0	1	3	37	311	41	0,88 %
Ville	2	0	0	1	121	3	0,06 %
TOTAL	330	691	673	2 965	184	4 659	100,00 %

Le taux de réponse sur la législature, période traditionnellement retenue pour les analyses, atteint 74 % au 30 septembre 2021. Cela signifie que près de 6 000 questions écrites déposées restent en attente de réponse.

DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS	Questions publiées	Questions après retrait	Réponses publiées	%	Réponses publiées	- de 2 mois %	Réponses publiées	+ de 2 mois %
Premier ministre	154	145	113	77,93 %	49	33,79 %	64	44,14 %
Affaires européennes	29	28	8	28,57 %	2	7,14 %	6	21,43 %
Agriculture et alimentation	1 850	1 810	1 600	88,40 %	705	38,95 %	895	49,45 %
Armées	139	131	121	92,37 %	15	11,45 %	106	80,92 %
Autonomie	132	131	83	63,36 %	23	17,56 %	60	45,80 %
Biodiversité	26	25	17	68,00 %	1	4,00 %	16	64,00 %
Citoyenneté	21	20	8	40,00 %	1	5,00 %	7	35,00 %
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	2 429	2 292	1 869	81,54 %	268	11,69 %	1 601	69,85 %
Commerce extérieur et attractivité	9	9	6	66,67 %	1	11,11 %	5	55,56 %
Comptes publics	283	277	205	74,01 %	28	10,11 %	177	63,90 %
Culture	495	465	407	87,53 %	50	10,75 %	357	76,77 %
Économie sociale, solidaire et responsable	8	8	2	25,00 %	0	0,00 %	2	25,00 %
Économie, finances et relance	3 274	3 060	2 450	80,07 %	501	16,37 %	1 949	63,69 %
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 303	1 245	883	70,92 %	90	7,23 %	793	63,69 %
Éducation prioritaire	1	1	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Égalité femmes-hommes, diversité et égalité des chances	393	354	278	78,53 %	113	31,92 %	165	46,61 %
Enfance et familles	57	54	26	48,15 %	3	5,56 %	23	42,59 %
Enseignement supérieur, recherche et innovation	480	442	255	57,69 %	37	8,37 %	218	49,32 %
Europe et affaires étrangères	804	778	657	84,45 %	285	36,63 %	372	47,81 %
Industrie	94	92	82	89,13 %	20	21,74 %	62	67,39 %
Insertion	2	2	1	50,00 %	0	0,00 %	1	50,00 %
Intérieur	2 528	2 355	1 914	81,27 %	345	14,65 %	1 569	66,62 %
Jeunesse et engagement	13	13	6	46,15 %	0	0,00 %	6	46,15 %
Justice	795	759	614	80,90 %	130	17,13 %	484	63,77 %
Logement	337	312	199	63,78 %	18	5,77 %	181	58,01 %
Mémoire et anciens combattants	231	225	224	99,56 %	115	51,11 %	109	48,44 %
Mer	36	36	24	66,67 %	1	2,78 %	23	63,89 %
Outre-mer	43	42	37	88,10 %	4	9,52 %	33	78,57 %
Personnes handicapées	140	130	80	61,54 %	12	9,23 %	68	52,31 %
Petites et moyennes entreprises	86	84	71	84,52 %	24	28,57 %	47	55,95 %
Porte-parole du Gouvernement	1	1	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Relations avec le Parlement et participation citoyenne	33	33	33	100,00 %	27	81,82 %	6	18,18 %
Retraites et santé au travail	124	116	48	41,38 %	5	4,31 %	43	37,07 %
Ruralité	5	5	2	40,00 %	0	0,00 %	2	40,00 %
Solidarités et santé	4 397	3 922	2 299	58,62 %	948	24,17 %	1 351	34,45 %
Sports	271	262	166	63,36 %	75	28,63 %	91	34,73 %
Tourisme, Français de l'étranger et francophonie	51	51	25	49,02 %	9	17,65 %	16	31,37 %
Transformation et fonction publiques	197	192	143	74,48 %	17	8,85 %	126	65,62 %
Transition écologique	1 984	1 883	1 420	75,41 %	347	18,43 %	1 073	56,98 %
Transition numérique et communications électroniques	82	75	35	46,67 %	7	9,33 %	28	37,33 %
Transports	476	437	238	54,46 %	2	0,46 %	236	54,00 %
Travail, emploi et insertion	859	797	460	57,72 %	200	25,09 %	260	32,62 %
Ville	4	4	3	75,00 %	2	50,00 %	1	25,00 %
TOTAL	24 676	23 103	17 112	74,07 %	4 480	19,39 %	12 632	54,68 %

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. 755 questions de rappel ont été posées en 2020-2021, contre 558 l'an passé et 610 en 2018-2019. 69 sénateurs ont utilisé cette possibilité, mais l'un d'entre eux est à l'origine de plus du tiers des questions de rappel avec 259 questions. Cet exercice répétitif n'est pas toujours vain puisqu'il en est résulté la transmission de 280 réponses en 2020-2021.

- La **transformation** d'une question écrite restée sans réponse dans le délai réglementaire de deux mois en question orale permet au sénateur d'obtenir une réponse par son inscription à l'ordre du jour. Cette année, 22 questions écrites ont été ainsi transformées (contre 12 l'année précédente¹).

¹ Afin d'accélérer l'examen en séance des questions écrites sans réponse converties en questions orales, la réforme du Règlement du Sénat du 1^{er} juin 2021 évoquée plus haut dans la partie IV. B. du présent rapport a prévu qu'à compter du 1^{er} octobre 2021, ces dernières seront inscrites au rôle des questions orales à la date de dépôt de la question écrite et non plus de sa conversion.

Parallèlement à ces divers moyens, des sénateurs non satisfaits rappellent au Gouvernement son devoir de répondre dans les meilleurs délais par des questions écrites adressées au ministère chargé des relations avec le Parlement.

À cet égard, il convient de noter le dépôt, par M. Rémy POINTEREAU, le 18 mars 2021, de la proposition de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution, pour demander au Gouvernement de respecter les délais réglementaires de réponse aux questions écrites des sénateurs et de mettre en place à cette fin, dans chaque ministère, une « cellule de suivi des questions écrites ».

Ces initiatives individuelles illustrent l'agacement des sénateurs face à l'inertie ministérielle.

3. Le traitement des 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 2020-2021 ont été déclarées caduques 381 questions écrites – incluant leurs éventuelles questions de rappel – 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 (30 questions au cours de l'année) ou de la transformer en question orale (22 questions). S'y ajoutent les retraits automatiques consécutifs à la cessation de mandats sénatoriaux, particulièrement importants lors de la présente session du fait du renouvellement sénatorial de 2020 (558 questions).

CHAPITRE VI LE CONTRÔLE HORS SÉANCE

Le contrôle parlementaire trouve aussi à s'exercer par le biais de la présence des sénateurs au sein de divers organismes dans lesquels ils représentent leur assemblée, de l'avis rendu par les commissions compétentes sur les candidatures à certains postes et, enfin, sur la demande par le Parlement de rapports du Gouvernement sur un objet défini par la loi.

I. 2020-2021 : PREMIÈRE APPLICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PARITÉ PRÉVUES PAR LA LOI DU 3 AOÛT 2018 POUR LES DÉSIGNATIONS AU SEIN DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Chaque renouvellement sénatorial est suivi d'un important mouvement de nominations au sein des organismes extraparlementaires (OEP), destiné à pourvoir les postes rendus vacants à l'échéance des mandats de leurs titulaires.

Les élections sénatoriales du 27 septembre 2020 ont, en outre, marqué la première application des règles prévues en matière de parité par la 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.

A. LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE GÉNÉRAL DE PARITÉ

Si le respect de la parité dans les organismes comprenant un nombre pair de sénateurs était déjà systématique en pratique¹, l'article 2 de la loi du 3 août 2018 l'a étendue à l'ensemble des organismes, en particulier à ceux dans lesquels un nombre impair de députés et un nombre impair de sénateurs sont appelés à siéger, en appréciant de façon globale la représentation parlementaire, dans le cadre d'un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

¹ L'article 74 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes avait notamment prévu que « I.- Lorsqu'une personne est appelée, en application d'une loi ou d'un décret, à désigner un ou plusieurs membres au sein des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre, des ministres ou de la Banque de France, mentionnées à l'article 112 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995), dont la composition est collégiale, elle doit faire en sorte que, après cette désignation, parmi tous les membres en fonction dans le collège de cet organisme désignés par elle, l'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes se soit réduit, par rapport à ce qu'il était avant la décision de désignation, d'autant qu'il est possible en vue de ne pas être supérieur à un. »

Ainsi, aux termes du I de l'article 2 de la loi du 3 août 2018, « lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat sont appelés, en application d'une loi, à nommer, respectivement, un député et un sénateur pour siéger, en cette qualité, au sein d'un organisme extérieur au Parlement, ils désignent alternativement, chacun en ce qui le concerne, une femme et un homme.

À défaut d'accord entre les deux assemblées, un tirage au sort est organisé pour déterminer, lors de la première application du premier alinéa du présent I à chaque organisme extérieur au Parlement, laquelle désigne une femme et laquelle désigne un homme. »

Le III du même article étend ce dispositif à l'ensemble des organismes qui comptent un nombre impair de députés et un nombre impair de sénateurs au-delà de un, de sorte que chaque assemblée désigne alternativement, de façon coordonnée, des femmes en nombre supérieur aux hommes et des hommes en nombre supérieur aux femmes.

Le Sénat et l'Assemblée nationale se sont accordés en tenant compte de la mise en œuvre différenciée de la parité dans chaque assemblée, celle-ci prenant effet à compter du premier renouvellement les concernant après la promulgation de la loi du 3 août, soit en 2020 pour le Sénat et 2022 pour l'Assemblée nationale.

L'année 2020-2021 s'est donc caractérisée pour la première fois par la mise en œuvre d'une concertation systématique entre les deux assemblées.

B. LES NOMINATIONS INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Au total, 456 désignations dans des OEP sont intervenues au cours de l'année sous revue. À elles seules, les 253 nominations dans les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) et les commissions départementales de répartition des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (CDDETR) ont représenté plus de la moitié - 55 % - de l'ensemble.

Au 30 septembre 2021, 604 mandats étaient ouverts à la représentation du Sénat dans 180 organismes différents, comme le retrace le tableau qui suit :

Évolution de la représentation du Sénat au sein des organismes extraparlimentaires (2004-2020)

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes¹	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
2003-2004	10	147	332 (265/67)	65

¹ L'effectif total résulte du solde de la création et de la suppression d'OEP au cours de la période considérée.

Année	Nombre d'organismes nouveaux	Nombre total d'organismes ¹	Nombre de mandats (titulaires et suppléants)	Nombre de nominations effectuées
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
2020-2021	5	180¹	604 (578/26)	456

La ventilation par groupe politique des 456 nominations (441 titulaires et 15 suppléants) intervenues en 2020-2021 se présente comme suit : Les Républicains 209 (titulaires), Socialiste, écologiste et républicain 98 (93 titulaires et 5 suppléants), Union centriste 77 (72 titulaires et 5 suppléants), Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants 19 (18 titulaires et 1 suppléant), Rassemblement Démocratique et Social Européen 17 (16 titulaires et 1 suppléant), Les Indépendants - République et Territoires 12 (11 titulaires et 1 suppléant), Communiste républicain citoyen et écologiste 11 (titulaires), Écologiste - Solidarité et territoires 11 (9 titulaires et 2 suppléants), Non-inscrits 2 (titulaires).

¹ 14 OEP ont été supprimés en 2020-2021 (Cf. infra).

Dans ces conditions, la répartition des sénateurs membres d'organismes extraparlimentaires au regard de leur groupe politique a évolué comme suit en 2020-2021¹ :

Groupes	01.10.2018	01.10.2019	30.09.2020 ²	30.09.2021
CRC puis CRCE	23	30	19	21
RDSE	21	30	25	17
Socialiste et républicain puis Socialiste, écologiste et républicain	115	151	114	122
UDI-UC puis UC	78	107	89	105
UMP puis Les Républicains	216	305	274	266
Écologiste - Solidarité et territoires	-	-	-	15
LaREM puis RDPI	30	39	31	29
Les Indépendants	19	25	23	19
NI	4	7	4	2
Non pourvus	131	9	109	8
Total	637	703	688	604

Il peut arriver qu'en l'absence d'une bonne diffusion de l'information par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) auprès des organismes concernés, une nomination parue au *Journal officiel* reste sans suite. Cette difficulté récurrente, malgré les assurances régulièrement données par le SGG, a amené le Président du Sénat à écrire le 31 mai 2021 au Premier ministre pour lui rappeler la nécessité que les désignations soient effectives.

¹ Ce tableau retrace l'ensemble des nominations, y compris dans les OEP locaux (notamment les trois commissions départementales - dotation d'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.

C. LES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'OEP INTERVENUES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

Le solde net pour l'année 2020-2021 consiste en une réduction du périmètre de neuf organismes extraparlementaires.

1. De nouveaux OEP

Cinq nouveaux OEP ont été formellement créés au cours de l'année 2020-2021 (contre quatre en 2019-2020), énumérés dans le tableau ci-dessous :

Organismes extraparlementaires créés en 2020-2021

Numéro	Organisme
396	Comité de pilotage institué par l'article 15 de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille
397	Conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances
398	Comité chargé de proposer des évolutions de la composition du Conseil économique, social et environnemental
399	Conseil d'orientation des infrastructures
400	Conseil national de l'économie circulaire

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.

Ces nouveaux OEP présentent, pour certains d'entre eux, des particularités.

Dans son article 15, la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille institue un comité de pilotage chargé de suivre une expérimentation d'une durée de trois ans. L'OEP concerné, installé après la parution du décret n° 2020-1537 du 8 décembre 2020, a donc une durée de vie limitée.

De même, du fait de son objet, n'est pas destiné à durer le conseil de surveillance, chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, prévu à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime tel que modifié par la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020¹. Parmi les quatre sénateurs appelés à siéger au sein de cet OEP doivent figurer un membre de l'opposition et un membre de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

Le comité chargé de proposer des évolutions de la composition du Conseil économique, social et environnemental, créé par la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021², illustre lui aussi la diversité qui prévaut en matière d'OEP. Cette structure est appelée à se réunir de façon ponctuelle, avant la fin de chaque mandature du Conseil économique, social et environnemental, pour formuler ses recommandations.

Les deux autres nouveaux OEP, à savoir le conseil d'orientation des infrastructures et le conseil national de l'économie circulaire, revêtent une forme plus classique.

Pour mémoire, il revient au SGG de constituer un OEP, en lui donnant un numéro commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, et en transmettant aux deux assemblées la demande de désignation formulée par le Premier ministre. Celui-ci peut ainsi, dans le cadre d'un accord politique, surseoir à la mise en place de certaines structures. La loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification prévoit dans son article 30 que siège au conseil de surveillance de l'établissement public de santé « *un sénateur élu dans le département où est situé le siège de l'établissement principal [dudit] établissement public de santé, désigné par la commission permanente chargée des affaires sociales du Sénat* ». La présidente de la commission des affaires sociales du Sénat lui ayant fait part des réserves que lui inspirait cette disposition, le Premier ministre lui a répondu le 12 mai 2021 qu'il prenait note de l'intention du Sénat de proposer sa modification. Dans ces conditions, aucune demande de désignation n'a pour l'heure été adressée au Président du Sénat concernant les établissements publics de santé.

2. Des OEP supprimés

La présence des parlementaires a été supprimée dans quatorze organismes au cours de l'année parlementaire 2020-2021.

¹ Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

² Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a supprimé onze OEP : le conseil supérieur de la mutualité (OEP n° 46) ; le conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (OEP n° 137) ; l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement (OEP n° 138) ; la commission de suivi de la détention provisoire (OEP n° 175) ; le conseil d'administration du fonds pour le développement de l'intermodalité dans le transports (OEP n° 189) ; le conseil d'administration de l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (OEP n° 202) ; le conseil national de l'aide aux victimes (OEP n° 269) ; la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (OEP n° 270) ; la commission scientifique nationale des collections (OEP n° 276) ; la commission nationale des services (OEP n° 312) ; l'observatoire de la récidive et de la désistance (OEP n° 324).

À cette liste, il convient d'ajouter le conseil de surveillance du Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (OEP n° 162), supprimé par l'article 81 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 et le conseil d'administration du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (OEP n° 348), supprimé par l'article 9 de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020¹.

L'observatoire de la laïcité (OEP n° 307) est un cas particulier dans le sens où, si la présence de parlementaires, faute de mesures de coordination, y est toujours prévue à l'article 35 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 précitée, cet organisme a été supprimé par le décret n° 2021-716 du 4 juin 2021 qui l'a remplacé par le comité interministériel à la laïcité lequel n'est, bien entendu, pas un OEP.

II. LES AVIS ET AUDITIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES PRÉALABLES À DES NOMINATIONS DE L'EXÉCUTIF

A. LES AVIS INTERVENUS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION

Au cours de l'année 2020-2021, a été mise en œuvre à **treize reprises** la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution suivant laquelle la commission permanente compétente est appelée à se prononcer par un vote sur la candidature présentée pour l'un des emplois ou fonctions énumérés dans le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010² :

¹ Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

² Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

- le 13 octobre 2020, la commission des lois a entendu Mme Dominique SIMONNOT, candidate aux fonctions de contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
- le 21 octobre 2020, la commission de la culture a entendu M. Thierry COULHON, candidat à la présidence du haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ;
- le 2 décembre 2020, la commission des affaires sociales a entendu Mme Christelle RATIGNIER-CARBONNEIL, candidate aux fonctions de directeur général de l'agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé ;
- le 2 décembre 2020, la commission de l'aménagement du territoire a entendu M. Jean-Pierre FARANDOU, candidat aux fonctions de président-directeur général de la SNCF ;
- le 16 décembre 2020, la commission des affaires sociales a entendu M. Jean BASSÈRES, candidat aux fonctions de directeur général de Pôle emploi ;
- le 20 janvier 2021, la commission des affaires économiques a entendu Mme Laure de LA RAUDIÈRE, candidate à la présidence de l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de presse ;
- le 17 février 2021, la commission des finances a entendu M. Patrick de CAMBOURG, candidat à la présidence de l'autorité des normes comptables ;
- le 17 mars 2021, la commission des finances a entendu Mme Florence PEYBERNES, candidate à la présidence du haut conseil du commissariat aux comptes ;
- le 24 mars 2021, la commission des affaires sociales a entendu M. Jean-François DELFRAISSY, candidat à la présidence du comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé ;
- le 6 avril 2021, la commission de l'aménagement du territoire a entendu M. Jean-Christophe NIEL, candidat aux fonctions de directeur général de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ;
- le 7 avril 2021, la commission des affaires économiques a entendu M. Philippe BAPTISTE, candidat à la présidence du conseil d'administration du centre national d'études spatiales ;
- le 26 mai 2021, la commission de l'aménagement du territoire a entendu M. Christophe BÉCHU, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'agence de financement des infrastructures de transport de France ;

- le 22 septembre 2021, la commission des lois a entendu M. Serge LASVIGNES, candidat à la présidence de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

Sans que l'addition des votes négatifs au sein des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat atteigne les trois cinquièmes des suffrages exprimés, c'est-à-dire sans que les conditions soient réunies pour empêcher la nomination, il est arrivé à deux reprises cette année que la commission du Sénat exprime un avis défavorable. La commission de la culture a ainsi rejeté le 21 octobre 2020, par 25 voix contre et 3 voix pour, la candidature présentée pour le haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. La commission des affaires économiques s'est, elle, opposée le 7 avril 2021, par 20 voix contre et 9 voix pour, à la candidature proposée pour le centre national d'études spatiales¹.

B. LES AUDITIONS DE CERTAINS CANDIDATS

Le législateur a prévu, pour plusieurs instances, l'audition de leurs présidents, directeurs et directeurs généraux par les commissions compétentes du Parlement avant leur nomination.

Il en est ainsi, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, pour six établissements publics (office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales ; établissement français du sang ; agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ; agence nationale de santé publique ; agence de la biomédecine ; agence nationale de sécurité du médicament ; institut de radioprotection et de sûreté nucléaire), pour l'institut national du cancer constitué sous forme de groupement d'intérêt public ainsi que pour la haute autorité de santé, autorité publique indépendante, et l'autorité de sûreté nucléaire, autorité administrative indépendante.

¹ Candidatures de MM. Thierry COULHON à la présidence du haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur et Philippe BAPTISTE à la présidence du conseil d'administration du centre national d'études spatiales.

Une procédure analogue est applicable au vice-président de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution par l'effet de l'article L. 612-5 du code monétaire et financier qui prévoit un avis préalable des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sans pour autant prévoir les conséquences d'un avis défavorable. Seul un délai de trente jours suivant la réception de la demande d'avis est fixé aux commissions pour se prononcer : à défaut, leur avis est réputé favorable.

Trois auditions simples, sans vote, prévues par la loi comme préalables à des nominations ont été organisées au cours de l'année 2020-2021, respectivement :

- le 9 mars 2021, par la commission de l'aménagement du territoire pour la présidence du directoire de la société du Grand Paris ;
- le 2 juin 2021, par la commission des affaires sociales pour la présidence du conseil d'administration de l'institut national du cancer ;
- le 21 juillet 2021, par la commission des affaires sociales, pour la présidence du conseil d'administration de l'agence de la biomédecine.

III. UNE AUGMENTATION CONFIRMÉE DU NOMBRE DE RAPPORTS AU PARLEMENT

Les rapports au Parlement constituent une catégorie atypique de documents. Ils sont déposés et enregistrés puis diffusés aux commissions concernées. Cependant, à la différence des textes et rapports parlementaires déposés sur le Bureau du Sénat, 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. Ils relèvent de trois catégories selon leur objet :

- certains portent sur un point particulier, tel le rapport sur le financement et l'évolution du financement des centres de référence maladies rares, transmis le 19 novembre 2020 en application de l'article 268 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Ce sont les rapports dits uniques ;
- d'autres sont appelés à être remis à échéances régulières. Il en est ainsi du rapport annuel 2018 relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (rapports périodiques) ;

- les derniers sont déposés en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, aux termes duquel « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi », en mentionnant les textes réglementaires publiés, les circulaires, ainsi que les textes d'application encore attendus assortis des motifs de l'inaction du pouvoir réglementaire.

De nouveaux rapports sont demandés chaque année par 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. **Jusqu'à peu, leur nombre ne variait d'une année à l'autre que dans des proportions limitées.**

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **141 rapports** au Parlement ont été déposés, soit une hausse de 11 % par rapport à la session 2019-2020 qui avait déjà, pour sa part, enregistré une hausse exceptionnelle de 31 % au regard de la précédente session. **La tendance à l'augmentation du dépôt de rapports au Parlement se confirme donc :**

- **83 rapports uniques** (+ 12 par rapport à 2019-2020) ;
- **42 rapports périodiques** (+ 14) ;
- **16 rapports**, en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004, relatifs à la **mise en application réglementaire des textes législatifs** (- 12).

Il s'agit **d'un nouveau record du volume enregistré depuis 10 ans** même si la volonté du législateur n'est pas toujours parfaitement respectée, faute du dépôt de tous les rapports demandés ou en raison de leur transmission tardive, voire incomplète. Le dernier contrôle de l'application réglementaire des lois, établi au 31 mars 2021, note que « **le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement reste faible** » : si celui-ci a progressé de 12 % dans l'ensemble par rapport à l'année précédente, il reste quasi-nul dans le périmètre de la commission des affaires sociales (seulement 4 % des rapports demandés remis) et de celle de l'aménagement du territoire et du développement durable (5 %)¹.

¹ Cf. rapport d'information n° 645 (2020-2021) de Mme Pascale GRUNY, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances.

Rapports déposés par session
(2011-2012/2020-2021)

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
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
2020-2021	42	83	16	141
Moyenne annuelle des 10 dernières années				109

CHAPITRE VII LES SCRUTINS PUBLICS ET LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

La pérennisation du système de scrutin électronique

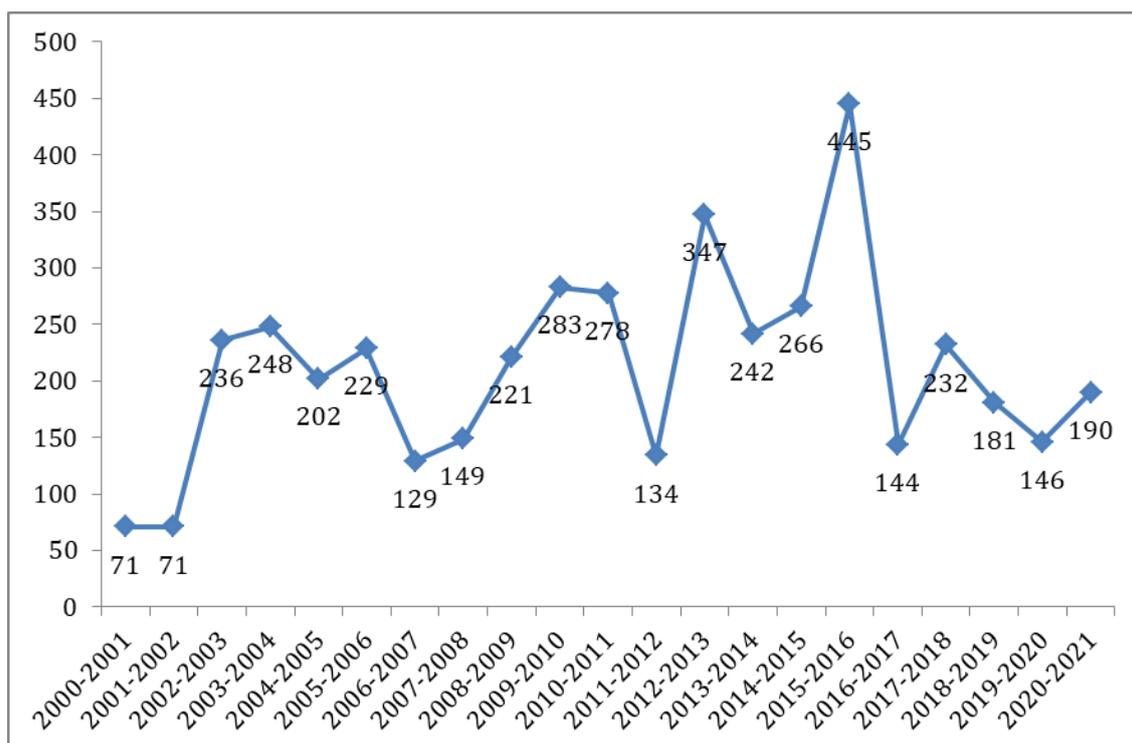
L'année parlementaire 2020-2021 constitue la deuxième année de pleine utilisation du scrutin électronique. Depuis le 1^{er} octobre 2019, les sénateurs votent lors d'un scrutin public à l'aide des terminaux placés sur leur pupitre. L'ancien mode de votation demeure utilisé pour les votes à la tribune, 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 HAUSSE DE 30 % DU NOMBRE DE SCRUTINS

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, le Sénat a procédé à **190 scrutins publics**, soit un nombre en hausse de 30 % par rapport à l'année parlementaire 2019-2020, marquée par l'épidémie de Covid-19 et le confinement, mais inférieur à la moyenne observée pour les quinze années précédentes (225 scrutins).

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 se caractérise par **une stabilisation de la proportion des scrutins de droit**, qui représentent 19 % du total des scrutins, contre 21 % en 2019-2020. Cela s'explique par la nature des textes examinés (projets et propositions de loi organiques et constitutionnels, projets de loi de finances rectificative ou de règlement) et par l'inscription à l'ordre du jour de déclarations du Gouvernement suivies d'un scrutin public, en lien notamment avec la situation sanitaire exceptionnelle.

Caractéristiques des scrutins publics
sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2021

	Année 2017-2018		Année 2018-2019		Année 2019-2020		Triennat 2017-2020		Année 2020-2021	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	nombre	en %
Scrutins publics	232	-	181	-	146	-	186	-	190	-
dont :										
- scrutins de droit	19	8 %	24	13 %	31	21 %	25	13 %	37	19 %
- scrutins demandés	213	92 %	157	87 %	115	79 %	162	87 %	153	81 %

Répartition des scrutins demandés par auteurs de la demande ¹ :	Année 2017-2018		Année 2018-2019		Année 2019-2020		Triennat 2017-2020		Année 2020-2021	
	moyenne	en %	nombre	en %	nombre	en %	moyenne	en %	moyenne	en %
Commissions	47	22 %	51	33 %	31	28 %	43	27 %	18	12 %
Groupes politiques	162	78 %	104	67 %	81	72 %	116	73 %	134	88 %
Gouvernement	0		0		0		< 1	ε	1	ε
<i>Scrutins solennels² et à la tribune, et équivalents</i>	7		9		4		7		3 ³	

¹ Proportion en % entre commissions et groupes politiques. Un même scrutin peut être demandé par la commission et par un ou plusieurs groupes politiques.

² Type de scrutin mis en œuvre pour la première fois le 27 janvier 2015.

³ En raison du contexte sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19, les scrutins solennels et à la tribune ont été remplacés par des scrutins publics ordinaires. De tels scrutins ont été organisés sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, du projet de loi de finances pour 2021 et du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, examinés en première lecture. Ils sont donc comptabilisés dans la catégorie « Scrutins solennels et à la tribune » pour l'année 2020-2021.

1. L'origine des demandes de scrutins publics

Le tableau précédent témoigne de la **nouvelle 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 %**. Cette part baisse encore en 2020-2021, avec **seulement 18 demandes** de scrutin formulées par les commissions, soit 12 % de l'ensemble des scrutins.

Un seul scrutin solennel a été décidé par la Conférence des Présidents lors de l'année parlementaire 2020-2021. Il a pris, en raison des contraintes liées à la pandémie de Covid-19, la forme d'un scrutin public ordinaire. De même, le projet de loi de finances pour 2020 a exceptionnellement été adopté en première lecture par scrutin public ordinaire, et non par scrutin public à la tribune.

Enfin, **134 scrutins ont été demandés par au moins un groupe politique**, ce qui est supérieur à la moyenne constatée sur le triennat 2017-2020 (116) et également en forte hausse par rapport à l'année parlementaire 2019-2020 (81 scrutins)

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.

**Demandes de scrutins par groupe politique (en %)
sur la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2021**

	Année 2017-2018		Année 2018-2019		Année 2019-2020		Triennat 2017-2020		Année 2020-2021	
	moyenne	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Total des demandes de scrutin par groupes politiques (1)	177		110		89		125		157	
Groupe UMP puis Les Républicains	42	24 %	44	40 %	43	48 %	43	34 %	80	51 %
Groupe Socialiste puis Socialiste et républicain puis SER	20	11 %	23	21 %	15	17 %	19	15 %	19	12 %
Groupe UCR puis UDI-UC puis UC	10	6 %	9	8 %	8	9 %	9	7 %	10	6 %

	Année 2017-2018		Année 2018-2019		Année 2019-2020		Triennat 2017-2020		Année 2020-2021	
	moyenne	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Groupe LaREM puis RDPI	20	11 %	13	12 %	6	7 %	13	10 %	3	2 %
Groupe RDSE	11	6 %	6	5 %	1	1 %	6	5 %	1	1 %
Groupe CRC puis CRCE	72	41 %	14	13 %	16	18 %	34	27 %	32	20 %
Groupe les Indépendants	2	1 %	1	1 %	0	0 %	1	1 %	1	1 %
Groupe Écologiste Solidarité et Territoires	-	-	-	-	-	-	-	-	11	7 %

(1) Le total des demandes de scrutins pour l'année 2020-2021 (157 scrutins) est supérieur au nombre de scrutins (134 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 51 % des demandes, et le groupe CRCE, avec 20 %. Le groupe Socialiste, écologiste et républicain, qui représentait près de 15 % des demandes de scrutin sur le triennat 2017-2020, n'en représente plus que 12 %. Ces proportions sont proches de celles observées au cours l'année parlementaire 2019-2020, mais restent éloignées des proportions observées au cours de la session 2017-2018, durant laquelle le groupe CRCE avait concentré plus de 41 % des demandes de scrutin contre 24 % pour le groupe Les Républicains.

2. Analyse des dispositions sur lesquelles ont porté les scrutins

En 2020-2021 :

- **95 scrutins** ont porté sur des **amendements ou des sous-amendements**, dont un amendement présenté en seconde délibération ;
- **19 scrutins** ont porté sur des **articles**¹ ;
- **59 scrutins** ont porté sur l'**ensemble d'un texte**² ;

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.

- **13 scrutins**, dont 6 de droit, ont porté sur des **motions de procédure** (question préalable, exception d'irrecevabilité, renvoi en commission) ;

- **4 scrutins** ont porté sur une **déclaration du Gouvernement**, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

En outre, parmi ces 190 scrutins, **28 scrutins** ont concerné des **textes financiers** : 12 sur le projet de loi de finances, 8 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, 4 sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, 2 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 et 2 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. Ce nombre, inférieur de moitié aux 43 scrutins comptabilisés pour l'année parlementaire 2019-2020, se rapproche néanmoins de celui observé lors de l'année parlementaire 2018-2019.

3. Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre de scrutins

Sept textes concentrent **88 scrutins**, soit 46 % de la totalité des scrutins :

- le projet de loi relatif à la bioéthique, examiné en deuxième lecture (20 scrutins) ;

- le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (16 scrutins) ;

- le projet de loi confortant le respect des principes de la République (13 scrutins) ;

- le projet de loi de finances pour 2021 (12 scrutins) ;

- la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes (12 scrutins) ;

- le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (8 scrutins) ;

- le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (7 scrutins).

Enfin, l'année parlementaire marque le retour à une répartition plus équitable des scrutins dans le temps, puisque les scrutins organisés au cours des trois premiers mois (octobre, novembre et décembre) de l'année parlementaire ne représentent plus que 27 % des scrutins en 2020-2021, contre près de la moitié de l'ensemble des scrutins en 2019-2020.

II. LES DÉLÉGATIONS DE VOTE

Depuis l'année parlementaire 2017-2018, les groupes politiques sont invités à renseigner les délégations de vote des sénateurs via l'**application ADele** de traitement automatisé et dématérialisé des délégations de vote. Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, les groupes politiques ont déposé 3 497 délégations de vote au cours de la session ordinaire et 521 pour les sessions extraordinaires de juillet et septembre, soit un total de **4 018 délégations** : il s'agit d'une forte augmentation (+ 49 %) par rapport à l'année précédente pour laquelle 2 688 délégations de vote avaient été enregistrées. Cette forte hausse peut s'expliquer par la nécessité de poursuivre les travaux du Sénat en présentiel tout en garantissant le respect des règles de distanciation sociale dans le contexte de la crise sanitaire.

Évolution du nombre des délégations de vote enregistrées

Destination des délégations de vote	Session 2017-2018	Session 2018-2019	Session 2019-2020	Session 2020-2021	Variation annuelle
Commissions permanentes et affaires européennes	2 801	2 676	2 306	3 667	+ 59 %
Autres structures (com. spéciale, d'enquête, MI)	89	178	160	123	- 23 %
Délégations	100	46	18	46	+ 156 %
OPECST	3	5	3	0	- 100 %
Séance publique	272	445	201	182	- 10 %
TOTAL	3 265	3 350	2 688	4 018	+ 49 %

Sur le total de 4 018 délégations de vote, 3 713 délégations, soit 92,4 %, ont porté sur le droit de vote en commission, délégation ou office. Elles restent donc les destinataires principales de la procédure. En séance publique, le nombre de délégations de vote ne représente plus que 4,5 % de l'ensemble des délégations de vote, contre 7 % en 2019-2020.

Les commissions permanentes restent les destinataires principales de la procédure avec 3 667 délégations de vote (dont 102 délégations pour la commission des affaires européennes). Les autres commissions temporaires (commissions d'enquête, commissions spéciales, missions d'information) ont reçu 123 délégations de vote. Enfin, 46 délégations de vote ont été adressées aux délégations.

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

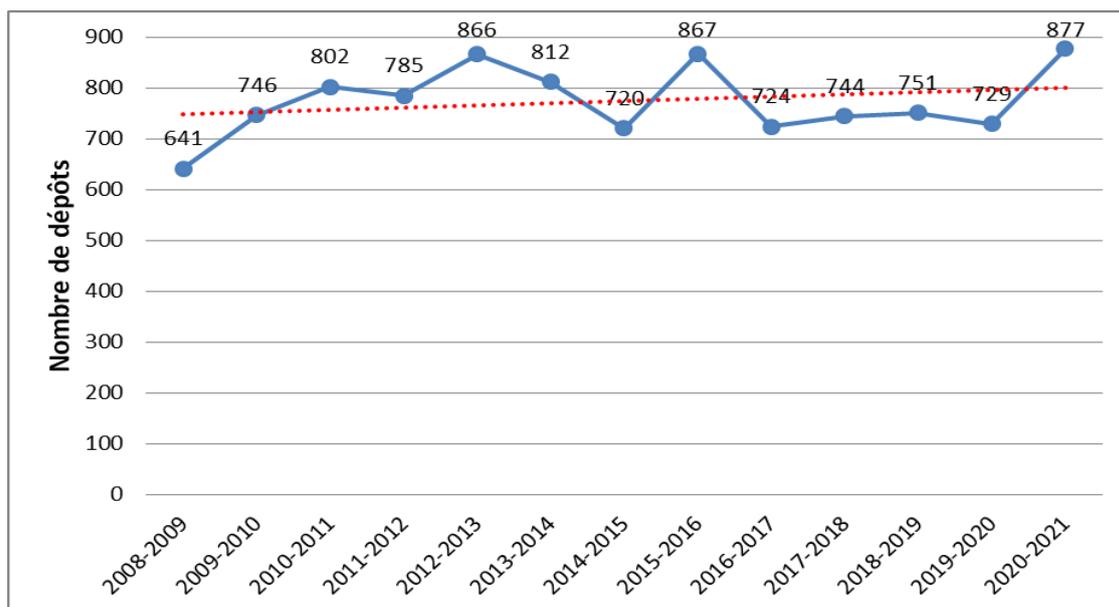
1. Un nombre record de dépôts des documents parlementaires

Le **nombre de dépôts** a connu une **nette augmentation**, passant de 729 documents enregistrés en 2019-2020 à **877 documents** pour l'année parlementaire écoulée, soit une **hausse de 20,3 %**.

Ce nombre de dépôts constitue le **record absolu enregistré sous la V^{ème} République**, le précédent s'élevant à 867 dépôts lors de la session 2015-2016.

Comme l'indique le graphique ci-après, le nombre de dépôts avait tendance à se stabiliser entre 725 et 750 dépôts depuis 2017 (soit une baisse significative par rapport à la période 2010-2016 au cours de laquelle plus de 800 dépôts étaient régulièrement enregistrés). Cette année parlementaire est donc **exceptionnelle** au regard de la moyenne constatée depuis la dernière année antérieure au précédent renouvellement sénatorial qui était de 737 dépôts (soit 140 documents enregistrés de moins que lors de cette année).

Évolution du nombre des dépôts

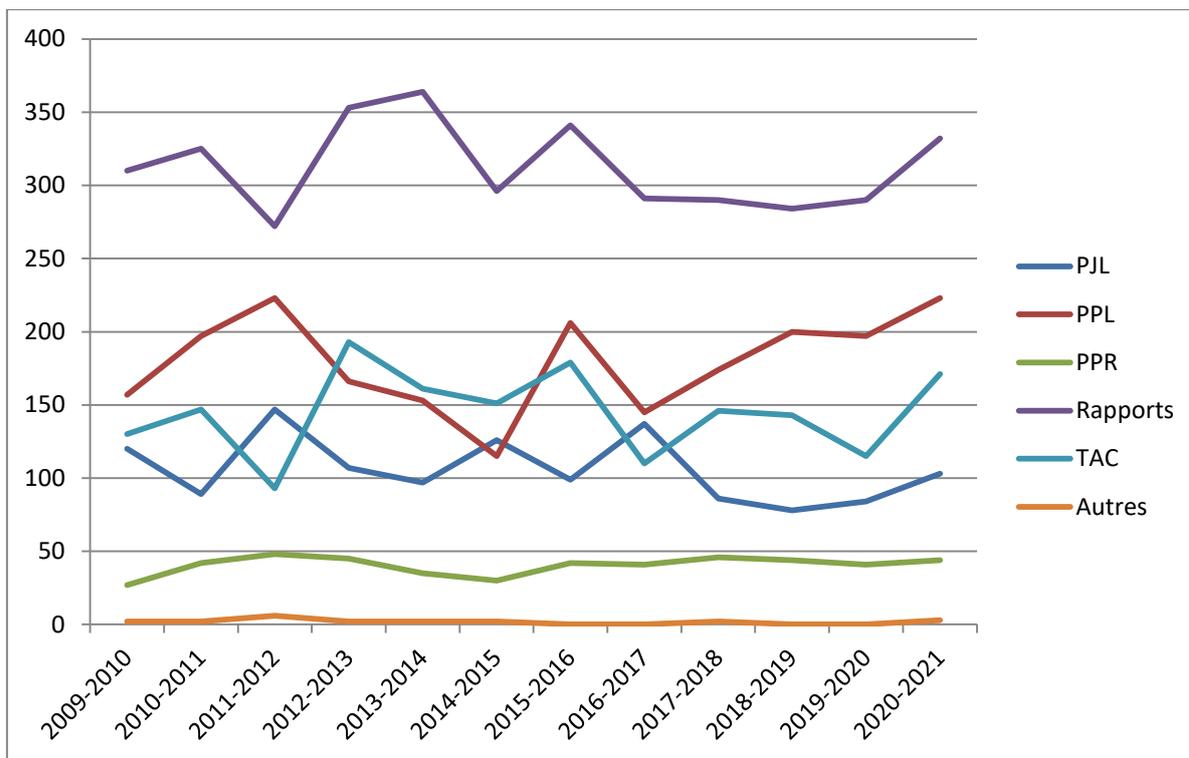


2. Les dépôts par type de documents

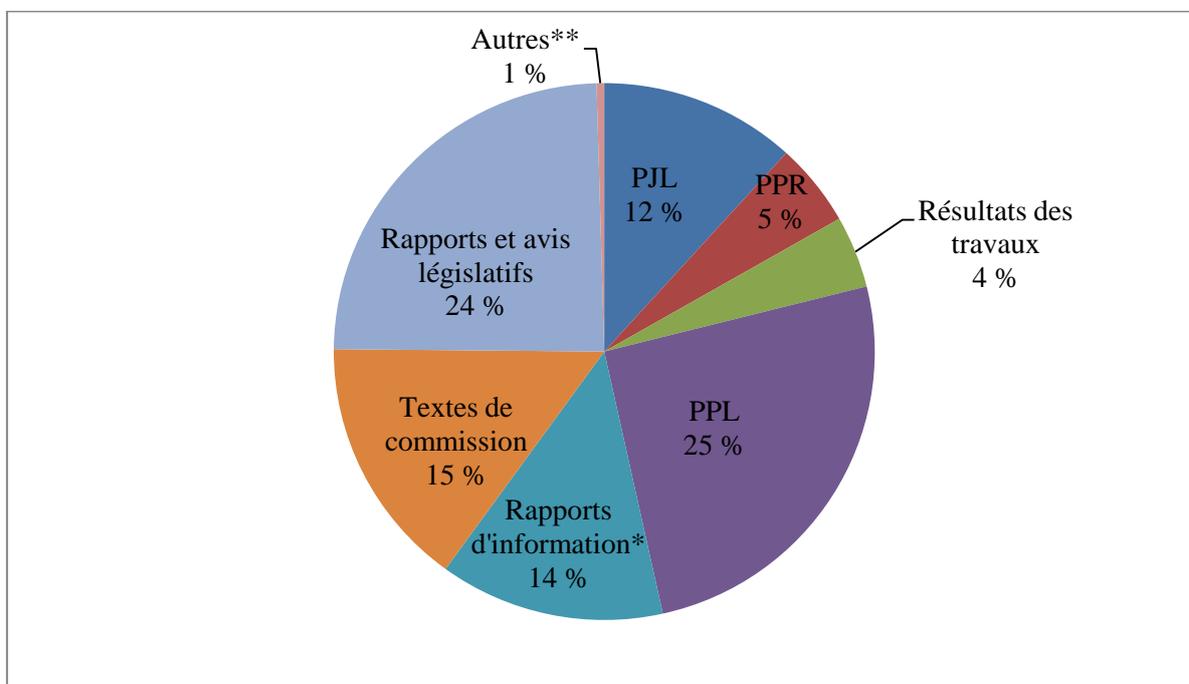
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Projets de loi	120	89	147	107	97	126	99	137	86	78	84	103
PJL	76	65	53	67	63	50	37	25	47	38	35	44
PJL ord	21	9	27	1	6	25	35	73	20	15	28	32
PJL conv	14	6	63	29	27	48	25	36	17	21	11	19
PJLO	9	7	4	9	1	2	1	3	2	4	10	6
PJLC	0	2	0	1	0	1	1	0	0	0	0	2
Lettres rectificatives	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	1
Propositions de loi	157	197	223	166	153	115	206	145	174	200	197	223
PPL	151	184	206	152	142	105	171	130	160	183	188	203
PPLO	5	8	11	8	6	5	26	10	7	14	5	9
PPLC	1	5	6	6	5	5	9	5	6	3	4	10
PPL (article 11)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Propositions de résolution	27	42	48	45	35	30	42	41	46	44	41	44
PPR 34-1	7	11	9	7	8	11	11	11	6	17	13	21
PPRE 73 <i>quater</i>	8	13	17	23	12	8	15	14	13	13	10	3
PPRE 73 <i>quinquies</i>	7	14	7	9	2	4	6	5	9	3	7	7
PPRE 73 <i>octies</i>	0	0	8	4	5	0	3	6	4	0	1	3
PPR commission enquête	3	2	6	2	4	6	7	5	11	9	9	7
PPR Règlement Sénat	2	2	1	0	4	1	0	0	3	2	1	3
Rapports	310	325	272	353	364	296	341	291	290	284	290	332
Rapports législatifs	138	135	104	161	131	128	139	87	116	117	101	136
<i>dont LEC</i>	0	0	0	0	0	0	3	1	5	14	6	7
Rapports de CMP	22	25	23	27	34	28	34	22	35	26	21	37
Rapports sur PPR	16	17	26	19	11	11	12	11	10	5	12	5

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Avis législatifs	27	19	19	37	39	41	26	21	28	12	16	28
Rapports et avis budgétaires	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7
<i>dont annexes budgétaires</i>	81	81	90	98	103	98	98	99	96	91	91	94
Rapports d'information	88	113	85	92	132	70	120	131	88	105	119	105
Rapports commission enquête	1	0	2	1	2	0	1	3	2	1	5	1
Rapports OPECST	12	10	7	9	8	11	2	9	4	11	8	9
Notes scientifiques OPECST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Textes de commission	130	147	93	193	161	151	179	110	146	143	115	171
Textes de commission (hors LEC)	129	120	80	150	105	113	124	79	95	86	74	101
Textes de commission (LEC)	0	0	0	0	0	0	4	2	5	14	6	7
Résultat des travaux	0	1	2	27	29	24	32	17	27	25	19	38
Textes de CMP	1	26	11	16	27	14	19	12	19	18	16	25
Autres	2	2	6	2	2	2	0	0	2	0	0	3
Allocutions	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2
Déclarations du Gouvernement	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hommages solennels	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Motions	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Erreur matérielle	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	746	802	789	866	813	720	867	724	744	751	729	877

Répartition par type de documents parlementaires depuis 2009



Répartition par type de documents parlementaires déposés en 2020-2021



* Les notes scientifiques de l'OPECST sont incluses dans le total des rapports d'information.

** Ces quatre autres documents correspondent respectivement à une lettre rectificative, deux allocutions (celle du président d'âge et celle du Président du Sénat) et l'hommage solennel à Christian PONCELET.

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 (qui diminue néanmoins légèrement par rapport à l'année dernière, passant de 27 % à 25 % des documents parlementaires déposés) ; leur nombre est en légère hausse par rapport à l'année parlementaire précédente (223 dépôts contre 197 lors de l'année 2019-2020, soit une hausse de 13,2 %) et en **claire progression** par rapport aux années parlementaires 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 (+ 28 %) et relative (+ 1 point) ;

- le nombre de **rapports d'information** connaît une **légère baisse** par rapport à l'année parlementaire précédente (105 dépôts contre 119 pour l'année 2019-2020), aussi bien en valeur absolue (- 12 %) qu'en valeur relative (- 3 points), mais revient au niveau constaté lors de l'année 2018-2019 ;

- la part des **projets de loi** dans l'ensemble des documents déposés est **stable**. Cette évolution se traduit, du fait de l'augmentation globale du volume général des dépôts, par une hausse, en valeur absolue, de 84 à 103, soit 19 dépôts de plus. La barre des cent projets de loi déposés au Sénat n'avait plus été franchie depuis l'année parlementaire 2016-2017.

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 :

- 185 propositions de loi déposées au Sénat (dont une proposition de loi « article 11 »¹) ;
- 38 propositions de loi transmises au Sénat ;
- 40 projets de loi déposés en premier lieu au Sénat, ainsi qu'une lettre rectificative ;
- 63 projets de loi transmis au Sénat.

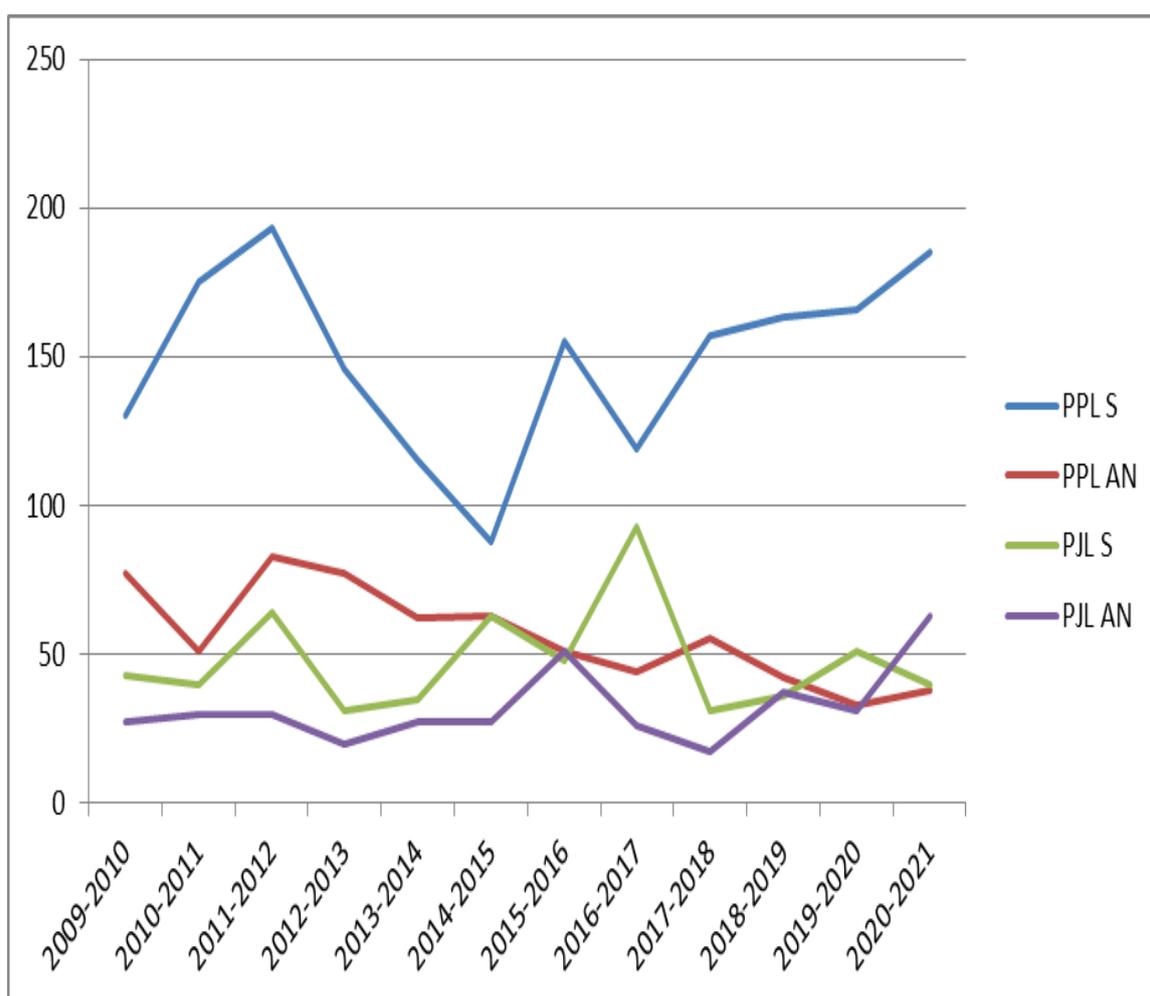
Les principales tendances sont les suivantes :

- on observe une **sensible augmentation** du nombre de **propositions de loi déposées** par les sénateurs, avec une hausse de 18 dépôts par rapport à l'année 2019-2020 (+ 10,8 %) ;

¹ Article 11, alinéa 3, de la Constitution : « Un référendum [...] peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi [...]. »

• le nombre de **projets de loi** transmis au Sénat a presque **doublé**, de 33 à 63 (+ 91 % par rapport à l'année 2019-2020). Le nombre de projets de loi déposés en premier lieu est quant à lui en légère baisse, de 51 à 40 textes (- 21,6 %). Ces évolutions vont à l'inverse de la tendance observée lors de la précédente année parlementaire.

Évolution de la répartition des projets et des propositions de loi déposés au Sénat



4. La répartition des propositions de loi par groupe politique

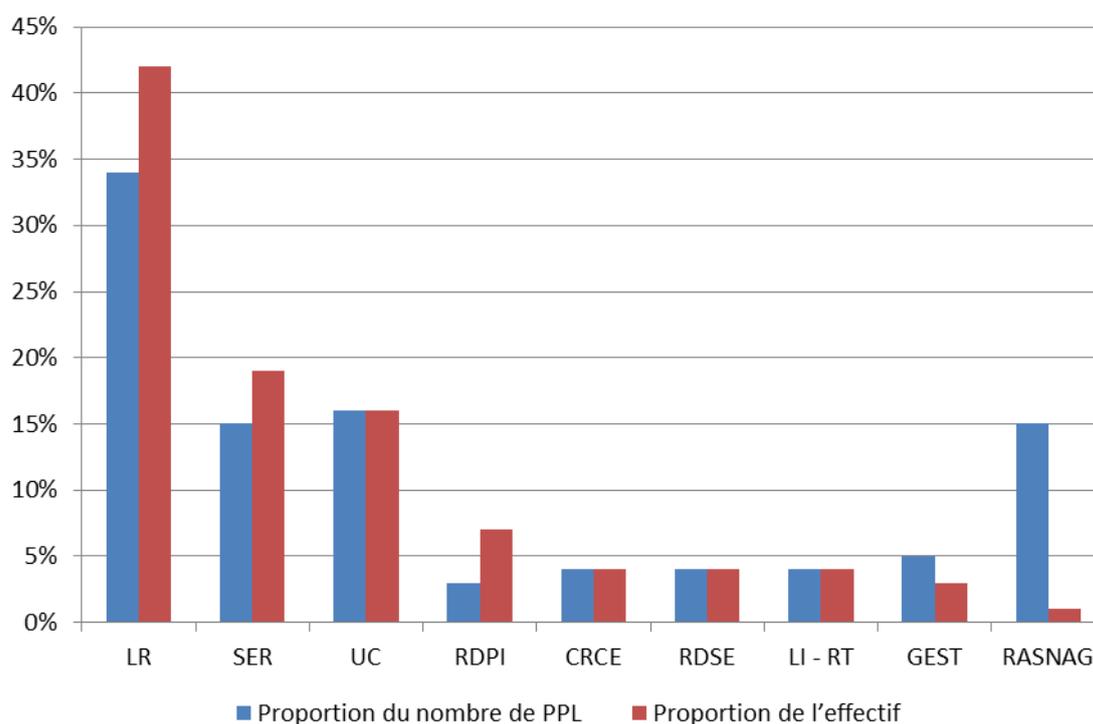
Le tableau ci-après indique la répartition des propositions de loi d'origine sénatoriale¹ en fonction de l'appartenance du premier auteur du texte :

Appartenance du premier signataire des propositions de loi déposées en 2020-2021

Groupe politique d'appartenance du premier signataire	Nombre de PPL	Proportion du nombre de PPL	Proportion de l'effectif du groupe ²
Les Républicains	63	34 %	42 %
Socialiste, Écologiste et Républicain	28	15 %	19 %
Union centriste	30	16 %	16 %
Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants	5	3 %	7 %
Communiste républicain citoyen et écologiste	7	4 %	4 %
Rassemblement Démocratique et Social Européen	8	4 %	4 %
Les Indépendants - République et Territoires	7	4 %	4 %
Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires	9	5 %	3 %
<i>Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe</i>	27	15 %	1 %
Total	184	100 %	100 %

¹ Une proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité a été déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution le 5 juillet 2021 par M. Jean-Félix ACQUAVIVA, député, et plusieurs de ses collègues. Celle-ci n'est logiquement pas prise en compte dans l'analyse de la répartition des propositions de loi d'origine sénatoriale.

² Les effectifs des groupes politiques pris en considération sont ceux d'octobre 2021.



Le **groupe Les Républicains**, groupe majoritaire du Sénat (42 % des membres), est **le plus important producteur** de propositions de loi avec 34 % des propositions de loi déposées par un de ses membres. Cette proportion est en nette baisse par rapport à la session 2019-2020 (54 %) et est même inférieure à la proportion observée lors de la session 2018-2019 (39 %).

Cette diminution est notamment due à l'augmentation du nombre de propositions de loi déposées par les groupes Union centriste (16 % contre 11 % en 2019-2020), Les Indépendants - République et Territoires (4 % contre 2 % en 2019-2020), RDSE (4 % contre 2 % en 2019-2020), Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (3 % contre 1 % en 2019-2020 au nom de LaREM) et Écologiste - Solidarité et Territoires, constitué en 2020 (5 %). La part des propositions de loi déposées par des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe augmente également (15 % contre 11 % en 2019-2020) et reste très supérieure à celle de leur effectif (1 % des sénateurs). La part de propositions de loi déposées par les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain et CRCE est stable : ils sont respectivement à l'origine de 15 % et 4 % des propositions de loi, comme en 2019-2020.

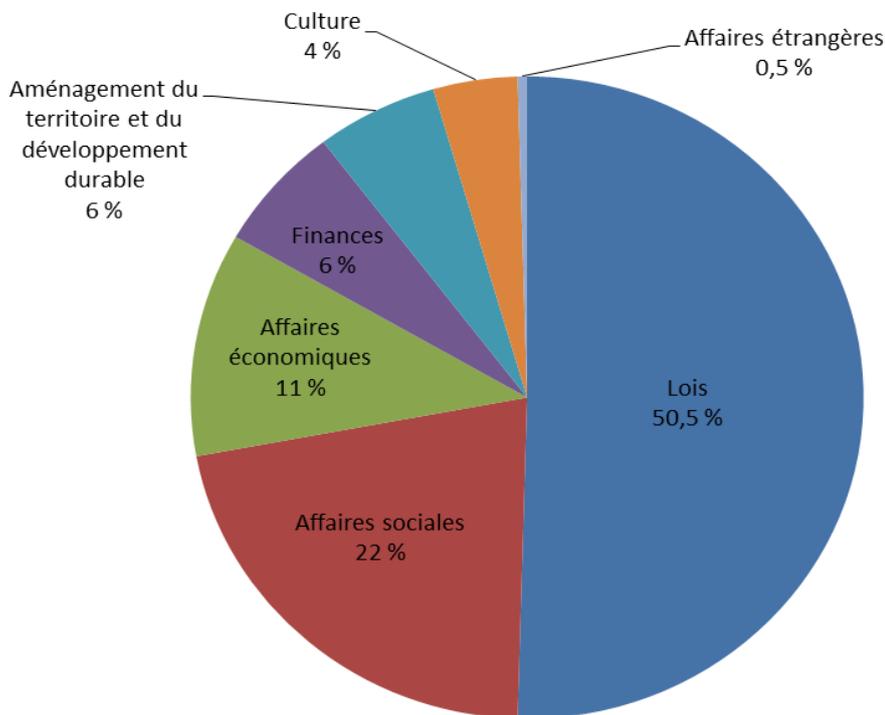
5. La répartition des propositions de loi par commission de renvoi

Le tableau ci-dessous indique 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	112	50,5 %
Affaires sociales	48	22 %
Affaires économiques	25	11 %
Finances	14	6 %
Aménagement du territoire et du développement durable	13	6 %
Culture	9	4 %
Affaires étrangères	1	0,5 %
Total	222	100 %

La **commission des lois** demeure la commission permanente qui bénéficie du renvoi du plus grand nombre de propositions de loi déposées par les sénateurs : 112 propositions de loi ont été renvoyées à cette commission. On observe une constante hausse du nombre de renvois à cette commission au cours des trois dernières années parlementaires : 50,5 % en 2020-2021 contre 47 % en 2019-2020 et 46 % en 2018-2019. Une hausse des renvois à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est constatée (6 % des renvois contre 3 % en 2019-2020). La proportion des renvois à la commission des finances (6 % des renvois contre 11 %), à la commission de la culture (4 % contre 5 %), ainsi qu'à la commission des affaires étrangères (0,5 % des renvois 2 %) est en revanche en nette baisse. Enfin, la part des renvois à la commission des affaires sociales (22 %) et à la commission des affaires économiques (11 %) est stable.

Commissions permanentes saisies au fond des propositions de loi déposées en 2020-2021



6. Les dépôts particuliers de l'année parlementaire 2020-2021

L'année parlementaire 2020-2021 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 quatre propositions de loi sénatoriales** (contre une seule lors de l'année parlementaire 2019-2020) : il s'agit des propositions de loi n° 252 de Mme Laure DARCOS visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs, n° 339 de Mme Sylvie ROBERT et plusieurs de ses collègues relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, n° 362 de M. François-Noël BUFFET et plusieurs de ses collègues tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention et n° 674 de Mme Nathalie GOULET permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce. Il convient d'ajouter que l'engagement d'une procédure accélérée par le Gouvernement sur une proposition de loi d'un groupe d'opposition du Sénat non aligné avec la majorité gouvernementale, à savoir la proposition de loi n° 339 susmentionnée, présentée par les membres du groupe socialiste, est sans précédent au cours des dix dernières années.

- **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 trois propositions de loi sénatoriales (contre une seule au cours de l'année parlementaire 2019-2020) : il s'agit des propositions de loi n° 68 de M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues, tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, n° 252 (2020-2021) de Mme Laure DARCOS visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs et n° 492 de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE et plusieurs de ses collègues, tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux.

- Le 16 octobre 2020, le Premier ministre a demandé le **retrait du projet de loi**, adopté par l'Assemblée nationale, prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire (n° 5, 2020-2021), dont l'examen avait débuté en séance publique au Sénat trois jours plus tôt. Il s'agit de la première fois sous la V^{ème} République qu'un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale est retiré en application de l'article 25 du Règlement du Sénat.

b) Dépôts particuliers liés au type de dépôt

- Comme il est de coutume à la suite de chaque renouvellement sénatorial, **les allocutions** du président d'âge, M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, ainsi que celle du Président du Sénat élu lors de la séance inaugurale du 1^{er} octobre 2020 ont fait l'objet d'un dépôt et d'une publication¹.

- **L'hommage solennel** prononcé le 13 octobre 2020 par le Président du Sénat, Gérard LARCHER, à Christian PONCELET, ancien Président du Sénat (1998-2008), décédé le 11 septembre 2020, a fait l'objet d'un dépôt, comme ce fut également le cas pour les hommages solennels rendus à Alain POHER et René MONORY, anciens Présidents du Sénat, respectivement en 1996 et en 2009. Concernant Gaston MONNERVILLE, Alain POHER fit part du décès de l'ancien Président du Sénat lors de la séance publique du 8 novembre 1991, mais ne prononça pas d'hommage solennel pour respecter « *le silence et la discrétion qu'il a souhaités* » et il n'y eut donc pas de dépôt en l'absence d'hommage solennel en séance publique.

¹ Dépôts n°s 1 et 2.

- La direction de la Séance du Sénat a enregistré le 5 juillet 2021, pour la première fois, une **proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de la Constitution**, recueillant plus de 185 signatures de Parlement à la suite du dépôt de la proposition de loi n° 737, présentée par M. Jean-Félix ACQUAVIVA et 199 de ses collègues sénateurs et députés, de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité. Il s'agissait de la première fois que le Président du Sénat transmettait une telle proposition de loi au Conseil constitutionnel, et de la seconde fois que le Conseil constitutionnel était saisi dans le cadre de la procédure dite du « référendum d'initiative partagée » (RIP)¹. Dans sa décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré la proposition de loi contraire à la Constitution, ce qui a mis fin à la procédure du RIP. Il s'agit de la seconde fois que le Sénat enregistre le dépôt d'une proposition de loi en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, après l'enregistrement d'une proposition de loi présentée par MM. Nicolas DUPONT-AIGNAN, député, et Jean Louis MASSON, sénateur, en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, visant à soumettre au peuple français des dispositions renforçant le contrôle de l'immigration en France. Ce texte n'a pas fait l'objet d'une transmission au Conseil constitutionnel, seuls deux parlementaires en étant signataires.

- **Le Gouvernement a déposé au Sénat une lettre rectificative** lors de l'année parlementaire 2020-2021 (contre deux au cours de la précédente année) : le 23 juin 2021, le Gouvernement a complété par lettre rectificative le projet de loi dit « 3DS »² par des dispositions relatives à la dissolution de l'établissement public « Haras national du Pin » au sein d'un titre IX composé d'un article 84. Le dépôt de cette lettre rectificative est intervenu plus de cinq semaines après le dépôt du projet de loi initial, et une semaine seulement avant l'examen par la commission des lois du Sénat de ce texte³. Le Gouvernement a engagé en conséquence la procédure accélérée sur la lettre rectificative et le projet de loi n° 588 rectifié a été examiné et adopté le 30 juin 2021 par la commission.

¹ Le Président de l'Assemblée nationale avait transmis le 10 avril 2019 une proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, en application de l'article 11 de la Constitution.

² Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

³ Et un jour avant l'expiration du délai limite en commission.

- La direction de la Séance du Sénat a enregistré le 2 août 2021 une proposition de loi n° 807, présentée par MM. Bruno RETAILLEAU, Patrick KANNER, Hervé MARSEILLE, Guillaume GONTARD, Jean-Pierre SUEUR et François-Noël BUFFET tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État (sans la modifier au stade du dépôt). **Il s'agit de la deuxième fois qu'une proposition de loi tendant à ratifier une ordonnance est déposée au Sénat** après celle présentée par Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan le 21 septembre 2020, enregistrée sous le n° 714 (2019-2020), et dont l'objet était de ratifier l'ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 (en la modifiant). Tout comme la PPL n° 714 (2019-2020), rejetée le 10 décembre 2020, la proposition de loi n° 807 (2020-2021) a été repoussée par le Sénat en séance publique le 6 octobre 2021.

- Le sénateur M. Arnaud de BELENET a déposé le 23 juin 2021 une proposition de loi, enregistrée sous le n° 704, **visant à créer le code de l'enfance**. L'article unique de cette proposition de loi dispose qu'il « *est créé le code de l'enfance ci-joint en annexe* », cette dernière constituant le code de l'enfance proposé par le sénateur, composée de 362 articles (représentant 161 pages). S'il existe un précédent similaire à l'Assemblée nationale avec la proposition de loi n° 3864 (15^e légis.), déposée le 9 février 2021, par M. Julien AUBERT, visant à créer un code du bien-être animal¹, **le dépôt d'une initiative par un sénateur tendant à créer un code est inédite**.

- Le 3 décembre 2020, **le Sénat a procédé au dépôt de deux propositions de loi rejetées par l'Assemblée nationale**, à savoir la proposition de loi constitutionnelle n° 179, rejetée par l'Assemblée nationale, visant à garantir la prééminence des lois de la République et la proposition de loi n° 183, rejetée par l'Assemblée nationale, tendant à instituer une carte Vitale biométrique. Si les propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale et rejetées en première lecture par la chambre basse ne font pas l'objet d'une navette, et donc d'un dépôt au Sénat, ce n'est pas le cas des propositions de loi rejetées par l'Assemblée nationale qui avaient été précédemment adoptées par le Sénat (ainsi que des projets de loi rejetés par l'Assemblée nationale). Ce cas de figure ne s'était pas produit depuis le 4 février 2016 avec le dépôt au Sénat de la proposition de loi, rejetée par l'Assemblée nationale, en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire (n° 371, 2015-2016).

¹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3864_proposition-loi#.

• Le 12 mai 2021, la commission des finances a déposé un rapport d'information¹ auquel a été annexé l'avis de la commission des finances sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021, portant ouverture et annulation de 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, rendu conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances². Il s'agit de la première fois depuis le 29 novembre 2016³ que la direction de la Séance enregistre un rapport d'information comportant un tel avis⁴.

d) Dépôts particuliers liés au contenu du document

• L'Assemblée de la Polynésie française a adopté le 11 janvier 2021 une résolution n° 2021-1R/APF soutenant la proposition de loi de Mme Annick BILLON visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels⁵. Cette résolution était issue d'une proposition de résolution déposée le 17 décembre 2020 par Mme Lana TETUANUI, membre du Parlement de la Polynésie française - par ailleurs sénatrice - composée d'un exposé des motifs, d'un dispositif et d'une annexe reproduisant le texte de la proposition de loi n° 158 (2020-2021) déposée au Sénat⁶. Le texte de la résolution a ensuite fait l'objet d'une publication au *Journal officiel de la Polynésie française*⁷ du 15 janvier 2021 et a été transmis officiellement au Président du Sénat par le Président de l'Assemblée de la Polynésie française, Benoît KAUTAI, le 12 janvier 2021. Adoptée en première lecture par le Sénat le 21 janvier 2021, la proposition de loi de Mme BILLON a été adoptée définitivement le 21 avril 2021 au terme de deux lectures dans chaque assemblée⁸.

¹ Rapport n° 576 (2020-2021) fait par M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de décret d'avance relatif au financement de l'activité partielle et du fonds de solidarité pour les entreprises.

² « La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret ».

³ Les avis sur les décrets d'avance de juillet et novembre 2017 ne furent pas annexés à un rapport d'information, mais simplement publiés sur le site du Sénat.

⁴ Rapport n° 153 (2016-2017) fait par M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de décret d'avance notifié le 23 novembre 2016, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁵ Proposition de loi n° 158 (2020-2021) de Mme Annick BILLON et plusieurs de ses collègues, visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels, déposée au Sénat le 26 novembre 2020.

⁶ Proposition de résolution de Mme Lana TETUANUI, représentante au Parlement de la Polynésie française, soutenant la proposition de loi de Madame la sénatrice Annick BILLON visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels : <http://www.assemblee.pf/travaux/downloadTexte/1442521>.

⁷ <http://lexpol.cloud.pf/document.php?document=413601&deb=616&fin=616&titre=UsOpc29sdXRpb24gbsKwIDlwMjExIFlvQVBGIGR1IDExLzAxLzlwMjE>

⁸ Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

- Sur le modèle établi depuis plusieurs années par la commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de règlement du budget, **la commission des finances du Sénat a décliné, pour la première fois lors de l'examen du projet de loi de règlement du budget de 2020, le tome II de son rapport de commission sous 33 annexes**, qui correspondent aux missions des rapporteurs spéciaux. L'ensemble des annexes du rapport n° 743 sont ainsi accessibles depuis le dossier législatif du projet de loi de règlement du budget de 2020 : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-699.html>.

- Le 29 janvier 2021, l'Assemblée nationale a transmis au Sénat une proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistrée sous le n° 325. La **proposition de loi initiale, présentée le 14 décembre 2020 par M. Stéphane BAUDU et plusieurs de ses collègues, était très similaire à un texte adopté par le Sénat le 15 janvier 2020**, visant à réformer le régime des catastrophes naturelles¹, transmis le lendemain à l'Assemblée nationale et enregistrée sous le n° 2592 (15^e légis.). L'auteur de la proposition de loi sénatoriale, Mme Nicole BONNEFOY, le président du groupe socialiste, M. Patrick KANNER, ainsi que le Président du Sénat, M. Gérard LARCHER, au cours de la Conférence des Présidents du 16 décembre 2020, ont dénoncé le fait que le véhicule législatif choisi ne fut pas la proposition de loi sénatoriale.

- De façon analogue au dépôt du rapport d'information sur le système de combat aérien du futur (SCAF), n° 642 (2019-2020)², la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a déposé le 7 juillet 2021 un rapport d'information fait par M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET sur « Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne ? », enregistré sous le n° 753, qui était **composé de trois tomes avec des versions française, anglaise et allemande**.

e) Dépôts particuliers liés aux propositions de résolution

- La direction de la Séance a enregistré, le 4 février 2021, le dépôt de trois propositions de résolution européennes portant avis motivé, en application de l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat³, et admis la recevabilité de ces textes, alors même que le délai de huit semaines encadrant l'examen des propositions de résolution européennes portant avis motivé était dépassé depuis deux jours. La direction de la Séance s'est appuyée sur un courrier du 11 octobre 2019 de la Commission européenne et adressé au Président du Sénat qui indiquait que « *le Parlement européen et le Conseil [avaient] pris acte, sans soulever d'objections, de l'intention de la*

¹ T.A. n° 46 (2019-2020).

² Ce rapport comprenait quatre tomes avec des versions française, anglaise, allemande et espagnole, ainsi que des synthèses en portugais, néerlandais, italien, polonais, tchèque, letton, lituanien et estonien.

³ Sous les numéros 344, 345 et 346 (2020-2021).

Commission d'exclure la période comprise entre le 20 décembre d'une année donnée et le 10 janvier de l'année suivante du délai de 8 semaines accordé pour l'examen de la conformité de projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité », afin de tenir compte « des périodes de vacances communes et des trêves parlementaires ».
La recevabilité d'une proposition de résolution européenne portant avis motivé au-delà de la période de huit semaines en raison de l'exclusion de la période du 20 décembre au 10 janvier est une première au Sénat depuis la lettre d'octobre 2019 de la Commission européenne.

- Le 17 décembre 2020, M. Fabien GAY et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ont déposé, en application de l'article 34-1 de la Constitution, une proposition de résolution invitant le Gouvernement à envisager la poursuite de la procédure de ratification du CETA, enregistrée à la Présidence du Sénat sous le n° 249 rectifié, dans laquelle les sénateurs à l'origine de cette initiative invitent expressément le Gouvernement à mettre en œuvre les prérogatives qu'il tient du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution en inscrivant à l'ordre du jour d'une semaine gouvernementale l'examen du projet de loi susmentionné. Le Gouvernement a admis la recevabilité de ce texte et il a été adopté par le Sénat en séance publique le 15 avril 2021. **Il ne s'agit cependant pas de la première fois que des sénateurs invitent le Gouvernement, dans le cadre d'une proposition de résolution, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, à mettre en œuvre des prérogatives constitutionnelles¹.**

- Saisie de la proposition de résolution européenne n° 512 (2020-2021) de M. Jean Louis MASSON, concernant les garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs frontaliers, **la commission des affaires européennes a rejeté le 6 mai 2021 une proposition de résolution européenne pour la première fois depuis le 17 novembre 2017².** Le texte de la proposition de résolution européenne fut ensuite transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sans que celle-ci ne l'examine par la suite.

¹ À titre d'exemple, les propositions de résolution n° 825 (2012-2013), présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, par M. Philippe DALLIER et plusieurs de ses collègues, tendant à l'organisation d'un vote du Sénat avant l'engagement d'une opération militaire en Syrie ou encore la proposition de résolution n° 404 (2019-2020), présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, par M. Patrick KANNER et plusieurs de ses collègues, invitant le Gouvernement à recueillir l'expression du Parlement, par l'organisation d'un débat suivi d'un vote, en cas de recours au traçage des données mobiles comme réponse aux défis sanitaires.

² Rejet de la proposition de résolution européenne n° 29 (2017-2018) de Mme Nathalie GOULET, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, tendant à la création d'un Tribunal pénal international chargé de juger les djihadistes européens ayant servi avec Daesh.

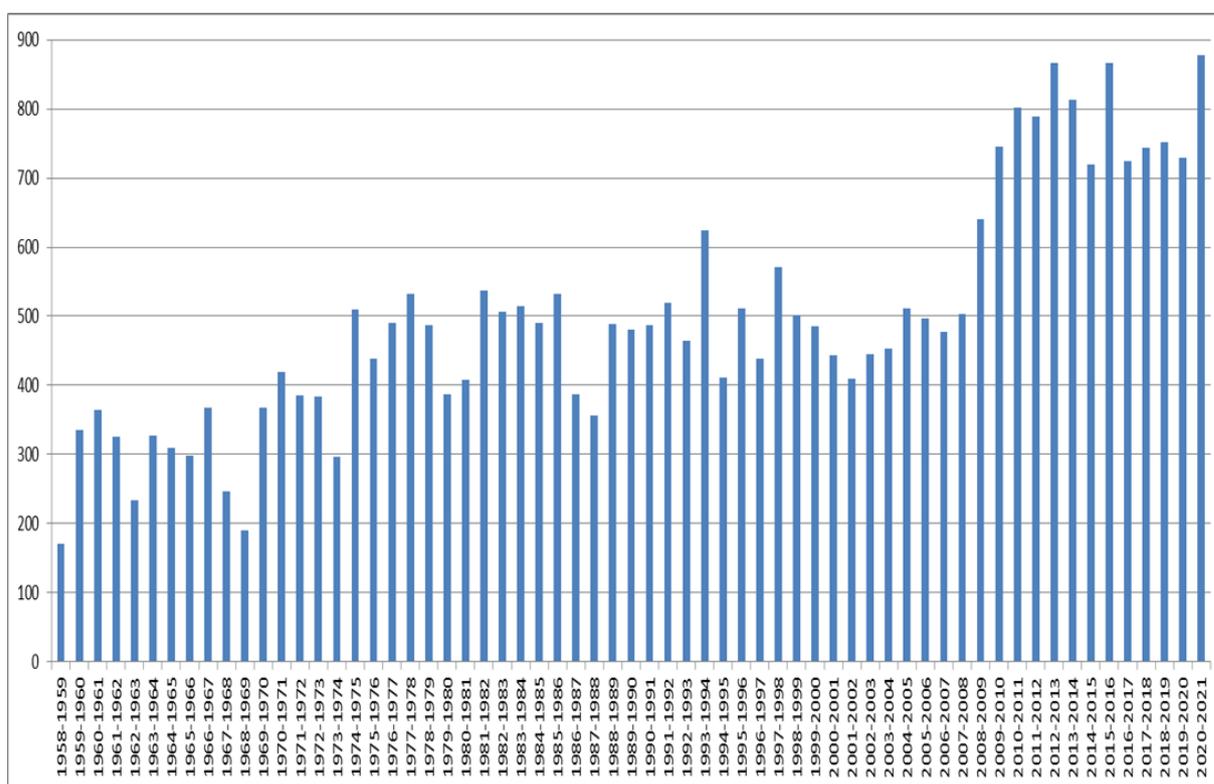
- La proposition de résolution n° 839 de M. Patrice JOLY et plusieurs de ses collègues, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, demandant la mise en place d'un Agenda rural européen, déposée le 21 septembre 2021, **a été rectifiée le 29 septembre 2021 à la demande du Gouvernement, ce dernier estimant qu'elle était injonctive**, afin de permettre son inscription à l'ordre du jour de la séance du 4 novembre 2021.

- La proposition de résolution n° 726 présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution par MM. Xavier IACOVELLI et Guillaume CHEVROLLIER, visant à donner une charte de l'éducation à la France, **tend de manière originale à faire approuver par le Sénat un projet de charte de l'éducation qui figure en annexe de la proposition de résolution.**

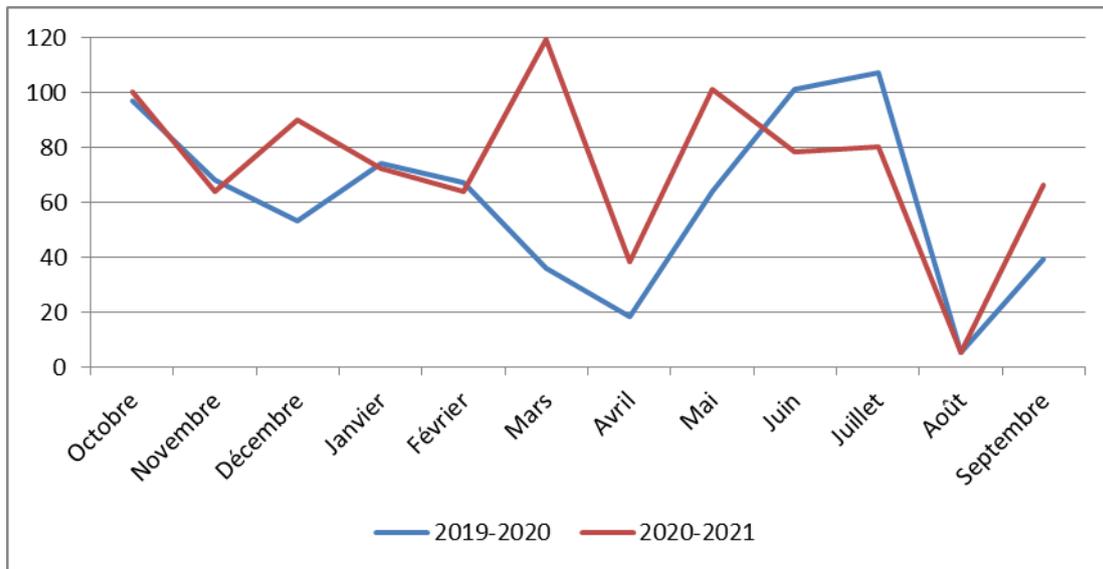
7. Une fréquence mensuelle des dépôts désormais décorrélée de la crise de la Covid-19

En dépit de deux confinements décrétés au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **le record absolu du nombre de dépôts au cours d'une même année parlementaire sous la V^{ème} République a été battu (877 dépôts enregistrés contre 867 en 2015-2016).**

Nombre de dépôts par année parlementaire sous la V^{ème} République



Répartition mensuelle des dépôts



Lors de l'année parlementaire 2020-2021, le nombre de dépôts n'a pas connu de baisse lors des deuxième¹ et troisième² confinements. Ainsi, le nombre de dépôts est quasiment identique entre novembre 2019 (68 dépôts) et novembre 2020 (64 dépôts), et est même bien supérieur en décembre 2020 (90 dépôts) qu'en décembre 2019 (53 dépôts), alors que l'épidémie de la Covid-19 n'était pas encore déclarée en France à la fin de l'année 2019.

Alors que le nombre de dépôts avait été très important en juin (101 dépôts) et juillet 2020 (107 dépôts), en raison notamment du report des dépôts des nombreux rapports d'information qui étaient restés en suspens lors de la période du premier confinement, le volume des dépôts a été nettement inférieur en juin et juillet 2021 (respectivement 78 et 80 dépôts).

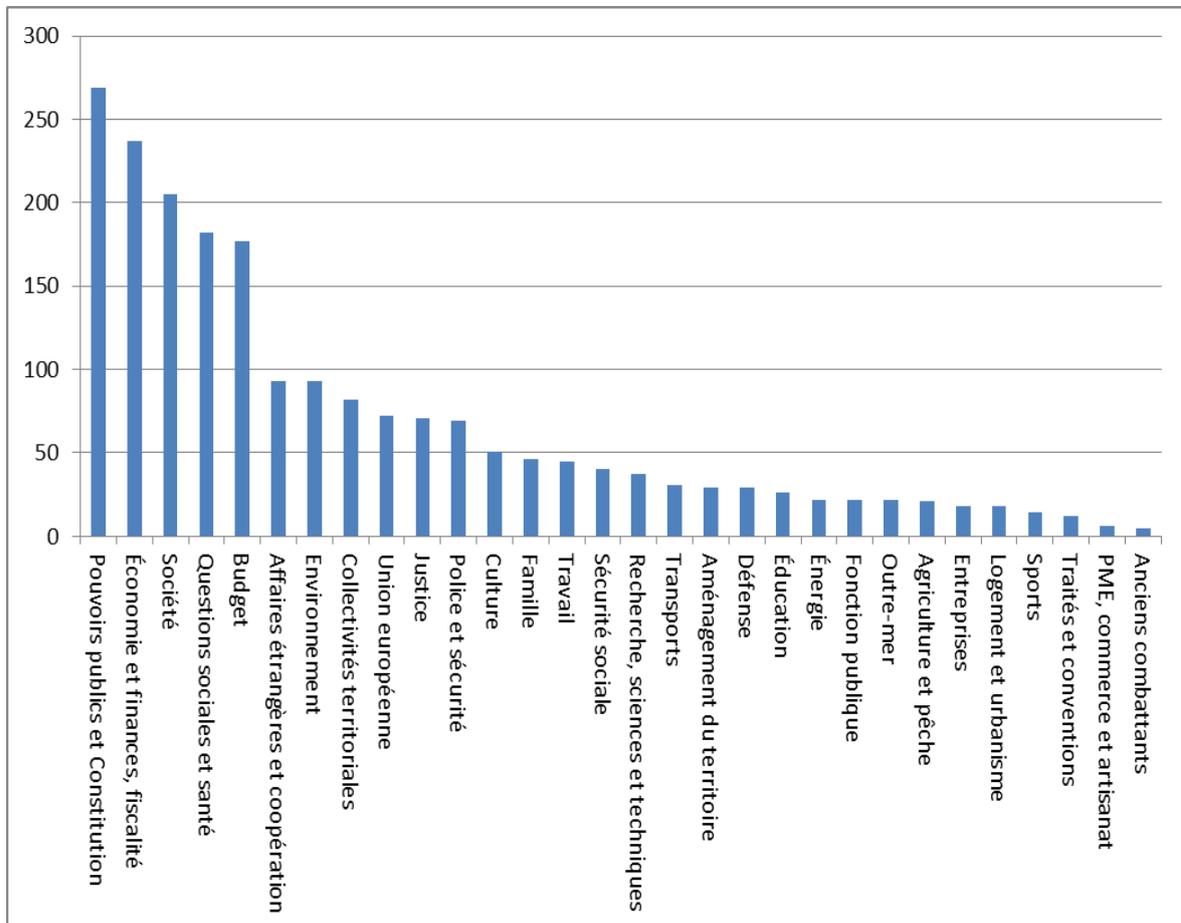
Le mois de mars 2021 a été le plus prolifique de l'année parlementaire avec l'enregistrement de 119 dépôts, soit près de quatre dépôts par jour. La courbe ci-dessus met en évidence le contraste avec le mois de mars 2020, dont le rythme des dépôts avait été fortement perturbé par le premier confinement : il y a ainsi eu 83 dépôts de plus en mars 2021 qu'en mars 2020.

Outre le mois de mars 2021, on compte deux autres mois au cours desquels 100 dépôts ou plus ont été recensés : octobre 2020 (100 dépôts) et mai 2021 (101 dépôts). Le nombre de dépôts a été supérieur ou égal à 20 au cours de quatre journées : le 12 mai 2021 (24 dépôts), le 3 mars 2021 (23 dépôts), le 19 mai 2021 (22 dépôts) et le 29 septembre 2021 (20 dépôts). Ces trois mois, ainsi que ces quatre journées, ont été déterminants pour atteindre le record absolu du nombre de dépôts sous la V^{ème} République.

¹ Du 30 octobre au 15 décembre 2020.

² Du 3 avril au 3 mai 2021.

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 pouvoirs publics, à l'économie, aux finances, à la fiscalité, aux questions de société et aux questions sociales et sanitaires, une tendance renforcée cette année en raison de la crise de la Covid-19 et de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

II. LES PUBLICATIONS : POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES IMPRESSIONS PARLEMENTAIRES

Initiée dès le début des années 2010, la rationalisation des impressions parlementaires¹ a été systématisée, à l'initiative de M. le Président du Sénat, depuis 2017 et fait l'objet chaque année de mesures concrètes.

En parallèle, a été mise en œuvre une politique visant à favoriser la mise en avant et la diffusion imprimée des synthèses des rapports sous la forme d'un « Essentiel ».

Au-delà de la politique de rationalisation des documents imprimés, la gestion des impressions parlementaires contribue pleinement aux objectifs opérationnels liés aux consommations responsables découlant de la stratégie environnementale du Sénat, décidée par le Bureau en décembre 2020.

A. LES PRINCIPALES MESURES MISES EN ŒUVRE DURANT LA SESSION 2020-2021

L'ensemble des documents parlementaires sont consultables sur le site internet du Sénat. La diffusion papier de ces documents est réservée à l'usage interne du Sénat ou au public désirant, à titre onéreux, disposer d'une version imprimée qu'il peut commander sur la Librairie en ligne du Sénat.

Les mesures de maîtrise des impressions mises en œuvre par la direction de la Séance durant la session 2020-2021 ont porté sur la poursuite des ajustements du nombre d'exemplaires imprimés grâce à une analyse attentive des stocks résiduels et de l'utilité des distributions effectives pour chaque catégorie de document.

En outre, les effets des évolutions mises en place en 2020 ont joué sur une année pleine. Il s'agit de :

- la dématérialisation totale des comptes rendus des commissions (CRC). Ces documents, imprimés jusqu'en septembre 2020 à 65 exemplaires, dorénavant disponibles en ligne et diffusés par courrier électronique, permettent une économie d'impression de l'ordre de 750 000 pages ;

¹ Ces impressions concernent principalement les documents législatifs stricto sensu et les rapports d'information qui font l'objet d'un dépôt suivi d'impressions papier commandées par le Sénat aux fournisseurs titulaires du marché d'impression. Les tirages demandés, à leurs frais, par les sénateurs, ne sont pas comptabilisés.

- la suppression de l'insertion au sein des rapports législatifs, des tableaux comparatifs. Ces tableaux, visant à présenter les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée et comprendre les impacts sur le droit en vigueur, sont remplacé depuis le 3 février 2020 par un outil enrichi et accessible en ligne sur le site du Sénat en en-tête de chaque dossier législatif intitulé : La loi en construction. Cet outil en ligne offre la possibilité à l'internaute de choisir ses préférences d'affichage tant pour le contenu que la forme, lui permet d'accéder par des liens hypertextes aux ressources liées (rapports, vidéo) et peut être facilement imprimé si besoin.

Apport du Parlement

La loi en construction

Naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur.

Réforme de l'adoption (PPL)

Assemblée nationale Sénat CMP Travaux de commission Extraits du rapport Extraits des débats Vidéo séance

Navigation navette Article 1er

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission de l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture
Proposition de loi visant à réformer l'adoption	Proposition de loi visant à réformer l'adoption	Proposition de loi visant à réformer l'adoption	Proposition de loi relative à l'adoption	Proposition de loi relative à l'adoption
TITRE I ^{er} ACCELERER LE RECOURS A L'ADOPTION CONFORMEMENT A L'INTERET DE L'ENFANT	TITRE I ^{er} ACCELERER LE RECOURS A L'ADOPTION CONFORMEMENT A L'INTERET DE L'ENFANT	TITRE I ^{er} ACCELERER LE RECOURS A L'ADOPTION CONFORMEMENT A L'INTERET DE L'ENFANT	TITRE I ^{er} ACCELERER LE RECOURS A L'ADOPTION CONFORMEMENT A L'INTERET DE L'ENFANT	TITRE I ^{er} ACCELERER LE RECOURS A L'ADOPTION CONFORMEMENT A L'INTERET DE L'ENFANT
Article 1 ^{er} La commission de l'article 343 du code civil est supprimée.	Article 1 ^{er} (Abolir sans modification)			
Article 2 L'article 343 est supprimé.	Article 2 (Abolir sans modification)			
Article 3 L'article 343 est supprimé.	Article 3 (Abolir sans modification)			
Article 4 L'article 343 est supprimé.	Article 4 (Abolir sans modification)			

À l'inverse, les volumes imprimés peuvent s'accroître afin d'assurer une plus grande visibilité des travaux du Sénat comme l'illustre l'évolution relative à la publication du tome II du rapport du projet de loi de règlement. Publié chaque année, ce document compile l'ensemble des contributions des rapporteurs spéciaux. La commission des finances a souhaité améliorer la visibilité des travaux des commissaires en scindant ce document en autant d'annexes qu'il y a de rapports spéciaux. En conséquence, ce document unique de 868 pages publié au nom du rapporteur général de la commission en 2019-2020 a été remplacé par 38 annexes, d'une moyenne de 27 pages, soit un total de 1 029 pages et d'autant de documents supplémentaires publiés au nom de chaque rapporteur spécial, qui bénéficie individuellement, en conséquence, de droits d'auteur.

B. LA POLITIQUE DE MISE EN AVANT DES « ESSENTIELS »

En parallèle, un effort soutenu d'élaboration systématique d'un « Essentiels », document de 4 à 12 pages synthétisant sous une forme attractive les principaux éléments des rapports législatifs et d'information, contribue à diminuer la demande et la distribution de rapports dans leur version intégrale.

L'essentiel

L'ESSENTIEL Commission des AFFAIRES SOCIALES 

RAPPORT D'INFORMATION
REFONDER L'ÉCOSYSTÈME FRANÇAIS ET EUROPÉEN DE L'INNOVATION EN SANTÉ



1. Si environ 80 % des mesures du CSIS de juillet 2019 ont été mises en œuvre, en particulier une réforme majeure du système d'accès précoce, certaines reformes clés restent à venir, dont celle de l'évaluation des médicaments pour mieux favoriser les nouveaux médicaments de l'innovation, et celle de l'expertise.

80% Taux de réalisation des mesures du CSIS 2019

2. Le titre sanitaire a constitué un moment douloureux pendant lequel notre pays a dû prendre la mesure de ses faiblesses dans le domaine de la santé. Le dossier d'AgfI française dans le sursis aux vaccins contre le covid-19, avec le tirage de deux lots de vaccins américains, Moderna, et allemands, BioCruc, qui travaille avec l'Agence italienne de Santé, ainsi que l'absence de certains types de vaccins de ce qui s'apparente de plus en plus à un déclassement de notre pays dans le développement et la production de thérapies innovantes.

3. La crise a été à la fois un accélérateur puissant d'innovations et un révélateur de faiblesses profondes de la France dans le secteur.

4. Le dernier CSIS de la mandature en cours doit donc être l'occasion pour notre pays de s'imposer, dans un environnement européen et international toujours plus concurrentiel, comme un moteur d'innovation en santé des plus précoces, en prenant notamment le virage de la médecine personnalisée.

23 JUIN 2021

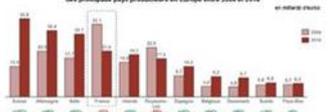
1. BIEN FORNER LA SOUVERAINETÉ SANITAIRE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE

A. RÉINTEGRER LES CONDITIONS D'UNE RECONQUÊTE INDUSTRIELLE

1. Favoriser le virage des biotechnologies, tout en consolidant la filière du médicament innovant

Le dernier CSIS avait engagé en mesure phare la création d'un pôle d'excellence mondial en France dans le domaine des biotechnologies. Le filon de cette mesure est jugé très mitigé par les acteurs auditionnés qui portent au contraire un désaccord dans ce domaine. L'outil industriel français demeure surtout très morcelé comparé à la production de médicaments anciens.

Évolution de la production pharmaceutique, chimique et biologique, des principaux pays producteurs en Europe entre 2004 et 2019, en milliards d'euros



2. Renforcer les capacités de la filière française

Sur ce constat, les acteurs de la filière ont adopté en décembre 2020 un plan d'action visant à faire de la France le leader européen de la bioproduction à l'horizon 2030. Une structure de partage scientifique et industriel, « l'Alliance France Bioproduction » a été ainsi constituée afin de structurer les actions de développement de la filière avec l'objectif de porter en 10 ans la part de produits biologiques approuvés par l'Agence européenne des médicaments et fabriqués en France de 5 % à 20 %.

3. Si le virage des biotechnologies est une nécessité pour retrouver une place de leader dans le domaine des médicaments innovants, la préservation de la robustesse de l'appareil industriel français passe aussi par la production de médicaments chimiques matures, qui représentent 45 % des emplois de production en France.

Les acteurs du secteur pharmaceutique ont déposé une pétition de forte maîtrise de l'État, alors que le virage d'innovation ne peut se faire sans une enveloppe de prime en charge qui demeure autour de 24 milliards d'euros nets depuis six ans.

Des mesures ont déjà été prises en ce sens au sein de CEPS en vue de soutenir la production de médicaments sur le territoire national.

2. **Mieux accompagner les biotechos françaises dans leur maturation**

Le secteur des biotechos est dynamique en France, avec la création d'une cinquantaine d'entreprises chaque année. Cependant, peu d'entreprises arrivent à mobiliser les fonds nécessaires à des essais de phase 2 et la majeure partie des biotechos peine à franchir un « plafond de verre ». Il est urgent de susciter une véritable culture de risque dans l'investissement en santé.

D'autres mesures ont également été suggérées par les acteurs, concernant la prise en charge des médicaments de thérapie innovante préparés localement (MTI PP), les exigences de reconnaissance par la HAS des essais ne comportant pas de patients français ou la nécessité de disposer de dispositifs d'organes artificiels.

2. **Faire de la France un moteur de la valorisation des données de santé au service de l'innovation**

La création du Health Data Hub figure parmi les mesures phares du CSIS 2019. Sa concrétisation a été saluée par les acteurs qui voient dans le Health Data Hub un outil prometteur mais dépourvu des moyens et des ambitions. Les conditions de stockage, de fabrication et d'exploitation sécurisées sont prioritaires pour assurer la confiance des patients dans l'utilisation de leurs données de santé.

Le principal grief fait au Health Data Hub est, pour certain, son accessibilité trop restreinte. Certains acteurs regrettent que l'exploitation des données soit limitée aux projets de recherche.

Des faiblesses ont aussi été signalées dans la constitution des données de santé et leur mise à disposition en vue d'une exploitation efficace. Ainsi, alors que le concept de l'interopérabilité des données était dès 2018 désigné comme une priorité, le constat demeure d'une vive laune, particulièrement au niveau des établissements de santé, notamment du service public hospitalier. Cela, alors que le secteur des données de santé devient stratégique, ses acteurs considèrent nécessaire d'avoir des opérateurs européens en capacité de gérer les enjeux.

Comme le souligne la Haute Autorité de santé, les données collectées en conditions réelles d'utilisation sont en enjeu majeur dans l'évaluation des produits de santé. Les données de santé doivent être vues comme une chance pour la recherche médicale et donc avoir tout une chance pour le patient. Cependant, comme l'a souligné le ministre de la recherche, les données de vie réelle ne sont aujourd'hui pas d'une qualité suffisante. Il semble primordial de conduire des évaluations basées sur des données de santé de patients traités, promues par un groupe académique afin de générer des données de qualité.

Le CSIS 2021 est une opportunité à ne pas manquer pour reconstruire enfin la santé comme un secteur stratégique pour le nation, tant pour l'efficacité de système de santé que pour les écosystèmes de la souveraineté.

 Catherine Deruche, Sénatrice (LFI) de Haute-Normandie, Présidente

 Annie Delmont-Koropoff, Sénatrice (LFI) de Normandie, Rapporteur

 Véronique Gaspitot, Sénatrice (PS) de Nouvelle-Aquitaine, Rapporteur

Consulte le rapport d'information https://www.senat.fr/rapport/2020/2020_128/index.html

Commission des affaires sociales
11 avenue de la République 75013 Paris



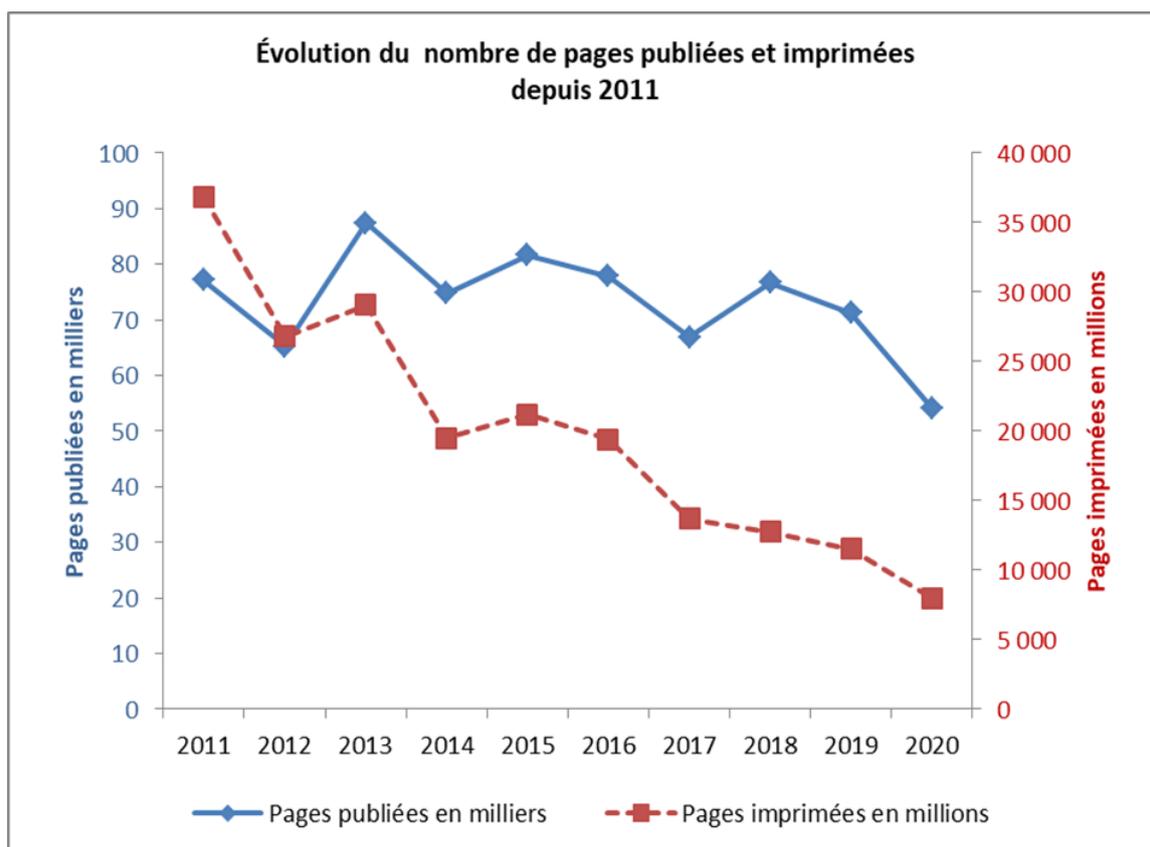
Ces documents sont mis en ligne sur les pages des rapports d'information ainsi que dans chaque dossier législatif où ils bénéficient d'une mise en valeur en en-tête du dossier. Le document permet à l'internaute de rapidement s'informer sur le contenu des rapports ainsi que, le cas échéant, des étapes de la vie du texte objet du rapport.

Enfin, des impressions papier des « Essentiels » sont réalisées et vont être mises à disposition en libre-service sur des présentoirs à différents emplacements du Palais rendant ainsi visibles les travaux conduits par le Sénat.

C. DES RÉSULTATS APPRÉCIABLES

Les effets de la dématérialisation des publications parlementaires et de la mise en valeur des « *Essentiels* » se traduisent par une diminution en valeur absolue du nombre de pages imprimées.

Ainsi, entre 2011 et 2020¹, celui-ci a été divisé par plus de quatre, passant de 36,9 millions à 8 millions.



Cette tendance a été renforcée lors des deux dernières sessions parlementaires et il en résulte une économie d'impression de 538 666 pages.

Cette évolution est à mettre en relation avec l'évolution de la production de documents, mesurée au nombre de pages publiées.

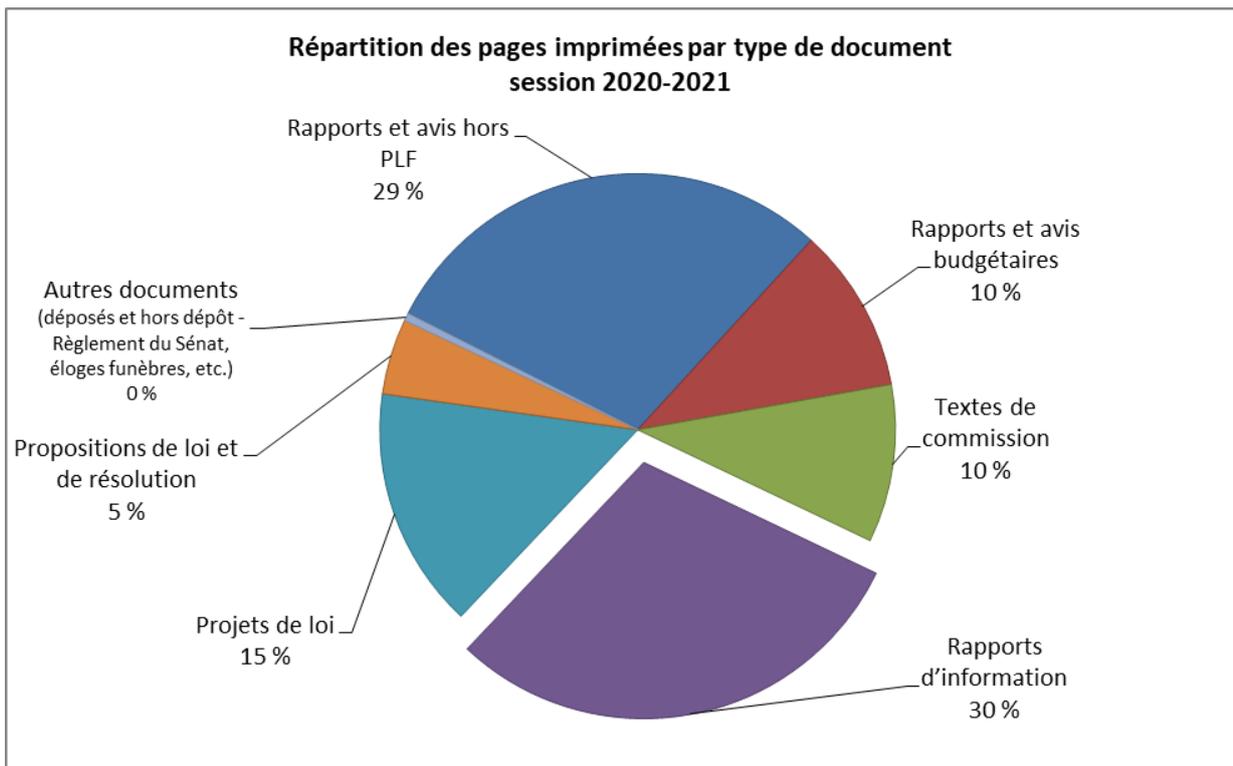
Le ratio du nombre de pages imprimées par page publiée augmente toutefois. Ce ratio était en 2018-2019 de 167, il est tombé en 2019-2020 à 147 impressions pour chaque page publiée, pour remonter à 161 impressions par page publiée en 2020-2021.

¹ Ces données et le graphique correspondant sont basés sur l'année calendaire.

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Nombre de pages imprimées	11 979 930	9 457 036	8 398 300
<i>Variation</i>			- 11%
Ratio nombre de pages imprimées par page publiée	167	147	161
<i>Variation</i>			10 %

Ces variations s'expliquent par l'évolution du poids des documents parlementaires selon leur nature. En effet, le nombre d'exemplaires imprimés varie selon le type de document : chaque page des projets de loi a ainsi été imprimée en 234 exemplaires, chaque page des textes de commission en 266 exemplaires.

Les rapports d'information représentent 30 % des pages imprimées, suivis par les rapports et avis législatifs hors PLF pour 29 % du total, puis les projets de loi pour 15 %.



D. LA STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE APPLIQUÉE AUX IMPRESSIONS PARLEMENTAIRES

La stratégie environnementale du Sénat, décidée par le Bureau en décembre 2020 comprend un objectif relatif aux consommations responsables. Cet objectif se décline en plan d'action, dont trois intéressent la gestion des impressions parlementaires :

- exigences renforcées de la commande publique ;
- réduction de la consommation de papier ;
- plan d'action pour un usage responsable du numérique.

Dans le cadre de la stratégie environnementale du Sénat, les mesures relatives au renforcement des exigences environnementales dans les cahiers des charges du marché public des impressions du Sénat sont prises en compte. Ainsi, l'exigence de l'utilisation de papiers certifiés FSC ou PEFC, qui prévient le risque de la déforestation importée, complète celle du label imprim'vert ou équivalent - déjà présente dans les précédents marchés - qui garantit une gestion écoresponsable de l'entreprise.

Le cahier des charges du lot relatif aux impressions des documents parlementaires prévoit en outre :

- un critère spécifique de jugement des performances environnementales ;
- la suppression du pelliculage des jaquettes des rapports d'information ;
- l'exigence de l'utilisation de papiers recyclés à hauteur minimale de 50 %.

La mise en œuvre de la stratégie environnementale se traduit également s'agissant de la réduction de la consommation de papier par la poursuite de la rationalisation des impressions des documents parlementaires ainsi que l'attention portée aux impressions en couleur dont l'empreinte environnementale est bien plus importante que celle des impressions en noir et blanc.

Enfin, la dématérialisation des documents accessibles sur le site internet du Sénat participe au plan d'action pour un usage responsable du numérique en évitant des échanges de fichiers volumineux et en participant à l'archivage électronique des productions du Sénat.

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, 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.

Le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, qui a réuni tous les groupes politiques de décembre 2020 à mars 2021 sous la présidence de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, a proposé, sur le rapport de Mme Pascale GRUNY, une **rénovation du droit de pétition s'inspirant des modalités expérimentales mises en œuvre depuis janvier 2020**.

Lors de sa réunion du 25 mars 2021, le Bureau du Sénat a indiqué que cette rénovation entrerait en vigueur à **l'ouverture de la prochaine session ordinaire**.

Pour ce faire, l'article 4 de la résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, adoptée par le Sénat le 1^{er} juin 2021, a modifié le Règlement du Sénat afin de prévoir que les pétitions sont adressées « **sur une plateforme en ligne ou, à défaut, par courrier électronique ou papier** ». Toute pétition qui atteindra un seuil de signatures fixé par le Bureau du Sénat sera évoquée en Conférence des Présidents, qui décidera des suites à lui donner.

La modification de l'Instruction générale du Bureau précisant les nouvelles modalités du droit de pétition a été décidée par le Bureau lors de sa réunion du 7 octobre 2021. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2021.

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

Depuis son lancement en janvier 2020, la plateforme a suscité un intérêt certain de la part des citoyens, qui s'est confirmé durant la session 2020-2021 : 132 pétitions, soit une pétition tous les trois jours, ont été déposées (contre 144 entre janvier et septembre 2020), par plus d'une centaine d'auteurs différents (116) et 86 ont été publiées (soit 65 % de pétitions transmises recevables, contre 61 % entre janvier et septembre 2020), couvrant une large variété de sujets.

Depuis le lancement, seules 14 pétitions ont dépassé 1 000 signatures¹.

Cependant, pour la première fois, une **pétition a dépassé le seuil de 100 000 signatures** recueillies en six mois² (*cf. infra*). On note qu'une autre pétition, déposée au cours de la session 2020-2021, a dépassé le seuil de 100 000 signatures au cours de la session suivante³ et a abouti à la création par le Sénat d'une mission conjointe de contrôle.

II. ANALYSE QUALITATIVE DES PÉTITIONS DÉPOSÉES SUR LA PLATEFORME

A. LA CATÉGORIE « TEXTE LÉGISLATIF » PLÉBISCITÉE PAR LES AUTEURS

Les auteurs de pétitions ont largement privilégié la catégorie proposant une modification du droit existant. Parmi les pétitions publiées sur la plateforme, on compte ainsi :

- 120 pétitions dans la catégorie « Texte législatif », soit 91 % ;
- 12 pétitions dans la catégorie « Mission de contrôle », soit 9 %.

¹ 2 pétitions publiées et fermées en 2019-2020 ; 3 pétitions publiées en 2019-2020 et fermées en 2020-2021 ; 9 pétitions publiées en 2020-2021 et fermées en 2020-2021 ou encore en cours de signature.

² Pétition Désolidarisation des revenus du conjoint pour le paiement de l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH) publiée le 10 septembre 2020 sur la plateforme.

³ Pétition Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça ! publiée le 10 septembre 2021 sur la plateforme.

La plupart des pétitions restent 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 où la Conférence des Présidents déciderait de donner suite, laisseraient une grande marge de manœuvre pour les concrétiser en cas de reprise du dispositif.

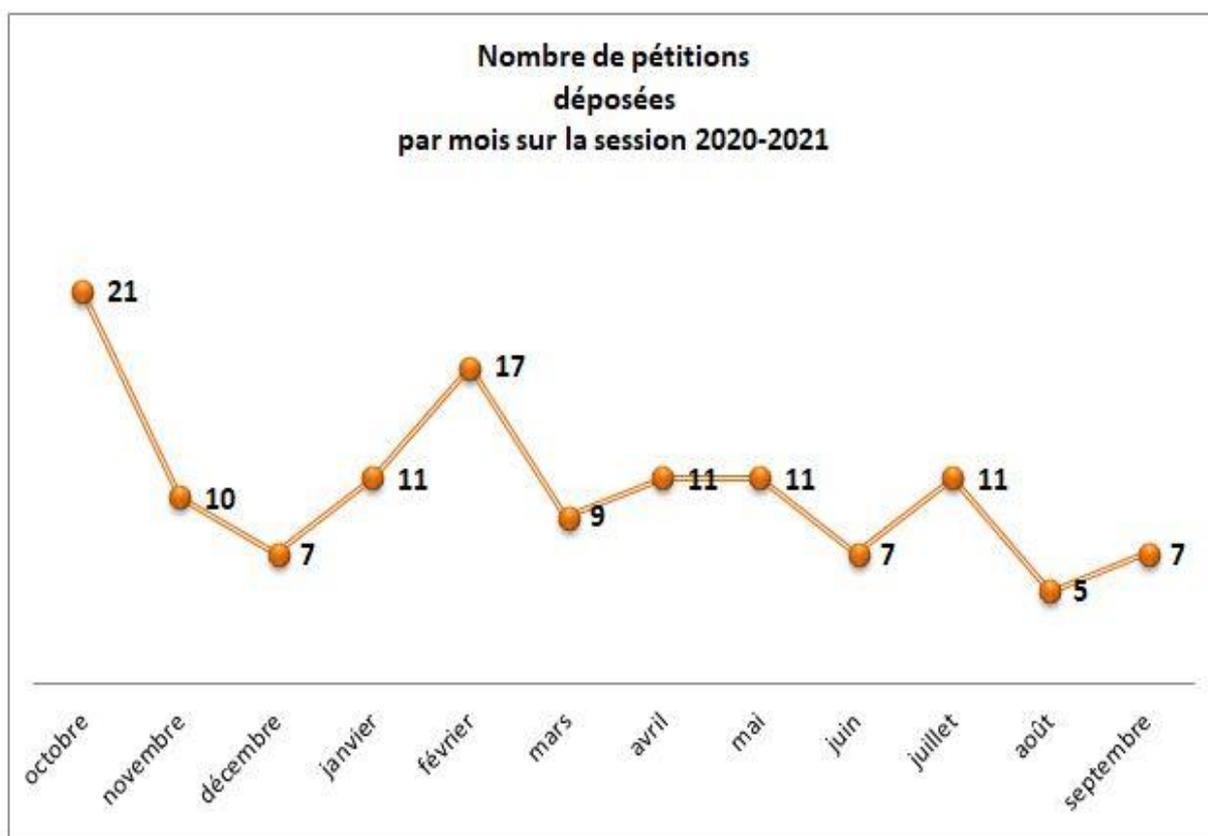
B. DES PÉTITIONS PORTANT SUR DES THÉMATIQUES TRÈS VARIÉES

Les 86 pétitions publiées sur la plateforme portent sur des thèmes très divers, avec une dominante pour les questions sociales et relatives à la santé (28 pétitions), en partie expliquée par la crise sanitaire liée à la Covid-19.

Thème	Nombre de pétitions publiées
Questions sociales et santé	28
Économie et finances, fiscalité	11
Société	7
Police et sécurité	6
Pouvoirs publics et Constitution	6
Environnement	5
Justice	4
Éducation	3
Entreprises	2
Agriculture et pêche	2
Famille	2
Travail	2
Logement et urbanisme	2
PME, commerce et artisanat	1
Culture	1
Recherche, sciences et techniques	1
Collectivités territoriales	1
Affaires étrangères et coopération	1
Énergie	1
Total général	86

C. UNE RÉPARTITION MENSUELLE DES PÉTITIONS DÉPOSÉES QUI SEMBLE SE STABILISER

Le rythme de dépôts semble se stabiliser autour d'une dizaine de pétitions par mois, avec un pic en octobre 2020 (21 pétitions déposées) et un creux estival (5 pétitions au mois d'août).



D. DES PÉTITIONS SE DÉMARQUANT PAR LE NOMBRE DE SIGNATURES RECUEILLIES

Durant la session 2020-2021, **12 pétitions** ont recueilli plus de **1 000 signatures** en six mois.

Cinq d'entre elles, correspondant à un cumul de 136 487 signatures, relèvent du domaine social et de la santé.

Trois d'entre elles portant sur des sujets environnementaux bénéficient de 17 145 signatures.

Le système d'identification des signataires assurant leur existence physique et l'unicité des signatures rend difficilement comparable le nombre de signatures recueilli sur la plateforme du Sénat avec celui des plateformes commerciales de pétitions.

Voici les titres des 12 pétitions ayant recueilli le plus grand nombre de signatures présentées dans l'ordre décroissant du nombre de signatures recueillies :

Thème	Titre	Nombre de signatures recueillies
Questions sociales et santé	Désolidarisation des revenus du conjoint pour le paiement de l'Allocation Adulte Handicapée (AAH)	108 627
Questions sociales et santé	Allongement de la durée du congé maternité	20 755
Environnement	Interdiction de la détention d'animaux dans les cirques	9 935
Famille	Garantir l'intérêt supérieur de l'enfant en situation d'état d'urgence	6 768
Police et sécurité	Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça !	6 563
Environnement	Proposition de loi contre la maltraitance animale	6 035
Questions sociales et santé	Individualisation de tous les minima sociaux	3 017
Questions sociales et santé	Création d'une commission d'enquête sur la gestion des données de santé de la France à la société Microsoft	2 648
Justice	Requalification des Attouchements sur Mineurs (Délit) en Viol (Crime)	1 935
Questions sociales et santé	Réouverture urgente des établissements thermaux	1 440
Pouvoirs publics et Constitution	Élection par Jugement Majoritaire	1 324
Environnement	Pour l'étendue des lois de protection animale aux animaux sauvages	1 175

E. UNE PÉTITION EXAMINÉE PAR LE SÉNAT

Au cours de la session 2020-2021, une pétition a atteint dans le délai de six mois le seuil de 100 000 signatures (108 627 signatures) grâce à de nombreux relais sur les réseaux sociaux et dans les médias.

Il s'agit d'une pétition demandant de **ne plus prendre en compte les revenus du conjoint dans le calcul de l'attribution de l'allocation adulte handicapé (AAH)**, publiée sur la plateforme le 10 septembre 2020. Ce texte demandait notamment au Sénat d'adopter la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale qui avait été adoptée par l'Assemblée nationale le jeudi 13 février 2020.

À la demande du Président du Sénat, cette pétition a été évoquée lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 20 janvier 2021, soit avant l'échéance du délai de six mois et alors même que la pétition n'avait pas atteint le seuil de 100 000 signatures. La pétition a atteint ce seuil le 29 janvier. Lors de la réunion précitée, Mme Catherine DEROCHE, présidente de la commission des affaires sociales, a proposé l'inscription à l'ordre du jour du Sénat de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant diverses mesures de justice sociale. Lors de sa réunion du mercredi 10 février 2021, **la Conférence des Présidents** a inscrit formellement **la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale (n° 319, 2019-2020)** à l'ordre du jour du mardi 9 mars 2021, soit un jour avant la fin du délai de six mois.

L'auteure de la pétition a été entendue par le rapporteur du texte dans le cadre des travaux de la commission.

Lors de sa séance du mardi 9 mars 2021, le Sénat a adopté, avec modifications, la proposition de loi. À la suite de ce vote, la page de la pétition sur la plateforme en ligne a été mise à jour afin de mentionner l'adoption du texte par le Sénat.

Le texte a poursuivi la **navette parlementaire**. Il a été adopté par le Sénat en deuxième lecture au cours de la séance du 12 octobre 2021 et sera examiné en troisième lecture à l'Assemblée nationale au cours du mois de décembre 2021.

III. ANALYSE DU CONTRÔLE DE RECEVABILITÉ DES PÉTITIONS

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 présentées sur la plateforme et conserver la conception la plus large possible de la recevabilité.

De ce fait, 46 pétitions ont été déclarées irrecevables sur les 132 déposées, soit 35 % des pétitions déposées sur la plateforme. Chaque auteur reçoit un courrier électronique personnalisé détaillant le ou les motifs d'irrecevabilité de sa pétition.

**Ventilation par motif principal d'irrecevabilité
des 46 pétitions irrecevables¹**

<i>Texte législatif (TL) : Contraire à la Constitution</i>	10
<i>TL : Absence de proposition ou d'exposé des motifs</i>	9
<i>Redondantes d'un même auteur</i>	6
<i>Rédaction insuffisante</i>	5
<i>Atteinte aux droits de la propriété intellectuelle</i>	4
<i>Ne relève pas de la compétence du Sénat</i>	3
<i>Mission de contrôle (MC) : Absence de sujet de contrôle</i>	2
<i>Publicitaire</i>	2
<i>TL : Non législative</i>	1
<i>Diffamatoire, injurieux, obscène, incitant à la haine...</i>	1
<i>Titre non clair</i>	1
<i>Demandes personnelles</i>	1
<i>Forme contraire aux conditions générales d'utilisation (CGU)</i>	1

IV. LA PÉRENNISATION DU DISPOSITIF DE PÉTITIONS EN LIGNE

Le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat a proposé, sur le rapport de Mme Pascale GRUNY, une **rénovation du droit de pétition** s'inspirant des modalités expérimentales mises en œuvre depuis janvier 2020.

La résolution modifiant le Règlement du Sénat qui a inscrit dans le Règlement du Sénat les nouvelles modalités du droit de pétition est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021. Les modifications de l'Instruction générale du Bureau qui en découlent, décidées par le Bureau lors de sa réunion du 7 octobre 2021, entrent en vigueur le 1^{er} novembre 2021.

Le Règlement du Sénat indique désormais que « *Les pétitions sont adressées au Sénat sur une plateforme en ligne ou, à défaut, par courrier électronique ou papier* ». Le dépôt au format papier a été conservé afin de ne pas priver des citoyens, et notamment ceux pour lesquels l'utilisation d'outils électroniques reste une action complexe, de la possibilité de déposer des pétitions auprès du Sénat. Les pétitions qui parviendraient par papier ou par courrier électronique seront, sous réserve de leur recevabilité, publiées sur la plateforme par les services du Sénat.

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.

À partir du **1^{er} novembre 2021**, le contrôle de recevabilité conduira à **écarter les pétitions portant sur un texte ou un débat inscrit à l'ordre du jour du Sénat, ou dont le sujet fait l'objet d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête en cours créée par le Sénat, ou portant sur le même objet qu'une pétition déjà examinée par la Conférence des Présidents au cours des douze derniers mois.**

Par ailleurs, en plus de la saisine automatique de la Conférence des Présidents de toutes les pétitions atteignant le seuil de 100 000 signatures, **la Conférence des Présidents pourra désormais se saisir de toute pétition dont elle estime qu'elle présente un intérêt particulier pour les travaux du Sénat** – ce qu'elle a fait par anticipation pour la pétition relative à la déconjugalisation de l'AAH (*cf. supra*).

Enfin, les **suites pouvant être données aux pétitions** sont désormais **élargies** et **énumérées** dans l'Instruction générale du Bureau (IGB). La Conférence des Présidents peut :

- décider la constitution d'une mission d'information commune à plusieurs commissions permanentes ;
- inscrire à l'ordre du jour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ;
- inscrire à l'ordre du jour un débat en séance publique ;
- inscrire à l'ordre du jour une proposition de loi en reprenant l'objet ;
- renvoyer la pétition à la commission permanente compétente qui définit alors les suites à donner et en rend ultérieurement compte à la Conférence des Présidents.