



LES 150 ANS DU SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE

**ACTES DU COLLOQUE
ET DE LA NUIT DU DROIT**
2 OCTOBRE 2025



SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
COLLOQUE « LE SÉNAT D'AUJOURD'HUI »	7
• M. Gérard Larcher, sénateur des Yvelines, Président du Sénat - Ouverture.....	7
 I. PREMIÈRE TABLE RONDE : LE NOUVEAU VISAGE DU SÉNAT.....	11
A. LA RECOMPOSITION DU SÉNAT.....	11
• M. Benjamin Morel, constitutionnaliste	11
B. PRÉSIDER UN GROUPE POLITIQUE	14
• Mme Cécile Cukierman, sénatrice de la Loire, présidente du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky.....	14
C. ÊTRE RAPPORTEURE GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	15
• Mme Élisabeth Doineau, sénatrice de la Mayenne, rapporteure générale du budget de la sécurité sociale.....	15
D. ÊTRE BENJAMINE DU SÉNAT (2020)	17
• Mme Elsa Schalck, sénatrice du Bas-Rhin	17
E. DÉFRICHER LES NOUVELLES FRONTIÈRES DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE	19
• M. Mickaël Vallet, sénateur de la Charente-Maritime	19
F. REPRÉSENTER L'OUTRE-MER.....	21
• Mme Salama Ramia, sénatrice de Mayotte	21
G. ÉCHANGES AVEC LA SALLE	22
 II. DEUXIÈME TABLE RONDE : LE SÉNAT, ASSEMBLÉE NON ALIGNÉE.....	27
A. LE SÉNAT AU CENTRE DU PROCESSUS LÉGISLATIF	27
• Mme Priscilla Jensel-Monge, constitutionnaliste	27
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU TRAVAIL DE CONTRÔLE.....	30
• Mme Audrey de Montis, constitutionnaliste.....	30
C. LA GENÈSE D'UN CONTRÔLE RENOUVELÉ : EXEMPLES DU FONDS MARIANNE ET DE LA DÉRIVE DES FINANCES PUBLIQUES.....	34
• M. Jean-François Husson, sénateur de la Meurthe-et-Moselle, rapporteur général de la commission des finances	34

D. LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CABINETS DE CONSEIL	36
• Mme Éliane Assassi, ancienne sénatrice	37
• M. Arnaud Bazin, sénateur du Val-d'Oise	38
E. LA FABRIQUE D'UN RAPPORT TRANSPARTISAN : LA COMMISSION D'ENQUÊTE TOTALENERGIES	40
• M. Yannick Jadot, sénateur de Paris	40
F. NARCOTRAFFIC : DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE À LA LOI	42
• M. Jérôme Durain, sénateur de la Saône-et-Loire	42
• M. Étienne Blanc, sénateur du Rhône	43
G. ÉCHANGES AVEC LA SALLE	45
 LA NUIT DU DROIT : LE SÉNAT ET LES CITOYENS	55
• Mme Sylvie Robert, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, vice-présidente du Sénat	55
A. LE SÉNAT D'AUJOURD'HUI	56
• M. Pascal Perrineau, professeur des universités à Sciences Po Paris	56
B. DISCUSSION AVEC LES SÉNATRICES ET SÉNATEURS	59
• M. Laurent Lafon, sénateur du Val-de-Marne, président de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport	59
• Mme Mélanie Vogel, sénatrice représentants les Français établis hors de France	61
• Mme Frédérique Puissat, sénateur de l'Isère	63
• M. Claude Malhuret, sénateur de l'Allier	64
• Mme Agnès Evren, sénatrice de Paris	66
C. ÉCHANGES AVEC LA SALLE	67
D. CONCLUSION DE LA NUIT DU DROIT	72
• Mme Sylvie Robert, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, vice-présidente du Sénat	72

LES 150 ANS DU SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE

Jeudi 2 octobre 2025

AVANT-PROPOS

En 2025, le Sénat fête ses 150 ans de République.

L'occasion de réfléchir et d'échanger sur **le rôle du Sénat aujourd'hui**, avec des experts et des sénatrices et sénateurs.

Nouveau visage du Sénat, nouvelle centralité dans l'élaboration de la loi et le contrôle du Gouvernement, nouveau lien avec les territoires et les citoyens.

Le jeudi 2 octobre 2025 étaient organisés au Palais du Luxembourg deux temps forts :

- un colloque : « **Le Sénat d'aujourd'hui** »,
- la « Nuit du droit », organisée en partenariat avec le Conseil Constitutionnel, sur le thème : « **Le Sénat et les citoyens** ».

Ce document retrace les actes de cette journée.

COLLOQUE « LE SÉNAT D'AUJOURD'HUI »

M. Gérard Larcher, sénateur des Yvelines, Président du Sénat - Ouverture

Madame la vice-présidente du Sénat, chère Sylvie Robert, madame la présidente Cécile Cukierman, monsieur le président Arnaud Bazin, monsieur le rapporteur général de la commission des finances, madame la rapporteure générale de la commission des affaires sociales, mesdames, messieurs les sénateurs, mes chers collègues, monsieur le Secrétaire général du Sénat, mesdames, messieurs les professeurs et maîtres de conférences, mesdames, messieurs, je vous souhaite tout d'abord la bienvenue au Sénat et au colloque sur le Sénat d'aujourd'hui dans le cadre de notre année de célébration des 150 ans du Sénat de la République.

« 150 ans du Sénat de la République », cela veut dire 150 ans sous le nom de Sénat, et ce pendant 150 ans de régime républicain « presque » ininterrompu. Mais le bicamérisme français est plus ancien encore. Il commence en 1795, avec le Conseil des Anciens. En deux cent trente années, notre pays n'a connu que trois périodes dépourvues de deux assemblées parlementaires : la Convention avant octobre 1795 ; la II^e République, proclamée en 1848, qui, après des débuts remplis d'espérance et de liberté, s'est terminée par un coup d'État, le 2 décembre 1851 ; enfin, une période particulièrement noire, « l'État français », où le Parlement et la République avaient disparu.

Il existe une tradition française du bicamérisme qui n'est ni celle des États fédéraux ni celle des monarchies. Cette tradition vient des Lumières et de l'expérience du régime violent qu'a été la Terreur. Elle est profondément ancrée dans notre histoire et notre vie politique. C'est celle du bicamérisme modérateur : modérateur des excès d'un pouvoir exécutif trop envahissant, modérateur aussi d'une autre chambre dans ses emportements. C'est bien comme cela que, fort de son expérience de sénateur, Michel Debré a conçu le rôle de la deuxième chambre dans la Constitution de 1958. Il s'agissait de rendre au Sénat sa place en même temps que son nom, un temps mis de côté par la IV^e République, de le « rénover », disait le général de Gaulle.

Le rôle de modération, voire de stabilisation, que joue le Sénat vient donc de loin et cette continuité est la force de nos institutions. Le Sénat d'aujourd'hui, c'est une institution vivante, qui joue pleinement son rôle au sein de la République et dans le respect de la Constitution. Assemblée vivante, donc évolutive, car être stable, ce n'est pas être immobile ; c'est au contraire savoir s'adapter aux changements de circonstances, aux surprises qui découlent de l'exercice trop solitaire du pouvoir. Je pense à la dissolution ou à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement avant la discussion budgétaire...

Pour assumer son rôle au sein des institutions de la République, le Sénat n'a donc cessé de se réformer au fil du temps. Par exemple, rappelons que c'est le Sénat lui-même qui a décidé de réduire à six ans le mandat de ses membres. Certains, à l'époque, considéraient que le mandat de neuf ans et le renouvellement par tiers du Sénat qui en découlait étaient des garants de stabilité qu'il ne fallait pas remettre en cause. Mais c'est justement pour continuer à assumer son rôle après le vote du quinquennat que le Sénat devait se réformer, et il a su le faire.

Des évolutions majeures ont eu un impact important sur le Sénat, qui désormais se renouvelle donc par moitié tous les trois ans. Certaines ont été concertées, comme l'adaptation du nombre de sénateurs à la population des départements et la part des sénateurs élus au scrutin proportionnel sur des listes paritaires. Je rappelle que la part des femmes au Sénat n'a cessé de progresser et atteint aujourd'hui 38 %, ce qui est plus qu'à l'Assemblée nationale. D'autres ont été subies, comme la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, dont les effets négatifs, en matière de lien avec le territoire notamment, n'ont fait que se confirmer en dix ans.

De nouvelles générations d'élus font leur entrée au Sénat. Ils s'emparent de ses méthodes de travail et portent de nouvelles aspirations. Les intervenants de cet après-midi vous feront part de leur expérience.

Du fait de son mode d'élection, non aligné sur le calendrier présidentiel et sur celui des députés, le Sénat est par nature en « décalage », et c'est une part de sa vocation et de son originalité. C'est notamment ce qui lui permet d'apprécier au mieux ce qu'est l'intérêt général et de prendre une certaine distance par rapport aux pulsions de l'Assemblée nationale. L'appréciation de l'intérêt général est, je le rappelle, l'une des missions du Parlement.

Le Sénat n'est pas pour autant hors de la politique. C'est une assemblée qui compte toutes les sensibilités politiques. Mais la volonté partagée par tous est que le débat y soit respectueux et apaisé, que le dialogue permette d'aller le plus loin possible dans l'analyse commune et dans la définition de solutions acceptées par la plupart. On parle beaucoup de la nécessité pour notre pays de trouver une culture du consensus, comme en Allemagne. Je sais qu'au Sénat nous avons depuis longtemps la culture du dialogue et la volonté de définir ensemble les meilleurs choix possibles pour la France, même s'il y a finalement désaccord entre majorité et groupes minoritaires et d'opposition, et c'est normal.

Les tentatives de contourner les élus de la Nation dans le cadre de l'hyperprésidentialisation n'ont fait qu'ajouter à la confusion et au sentiment de frustration qu'éprouve une partie de nos concitoyens. Dans son action, le Sénat représente le peuple français par le suffrage universel indirect et porte ses aspirations. Il le fait par son activité de législateur. Il l'exerce par son

contrôle sur l'exécutif. Surtout, il est guidé par le fait que le peuple français n'est ni une abstraction ni une foule anonyme : il est fait de femmes et d'hommes vivant dans des territoires divers et façonnés par l'histoire et la géographie.

Faute de majorité à l'Assemblée nationale depuis 2022, le Sénat se trouve plus encore au cœur de l'élaboration de la loi. Le taux de reprise des amendements du Sénat est passé à 70 % lors de la session 2024-2025. En 2023 et 2024, hors textes financiers, plus de 72 % des projets de loi définitivement adoptés ont été discutés en premier lieu au Sénat. Près de 94 % des textes ont été adoptés avec l'accord des deux assemblées. Le « dernier mot » de l'Assemblée nationale n'a presque plus cours : encore utilisé pour 2023-2024 à hauteur de 6 %, il est passé en 2024 et 2025 à 2 %.

L'essentiel est de mieux légiférer. La volonté d'action contre l'inflation normative, qui accable les acteurs économiques, les décideurs locaux et les services publics, et la volonté de simplification sont largement partagées, mais difficiles à mettre en œuvre. Le Sénat a à cœur la qualité de la loi, qui anime le travail des rapporteurs et des présidents de commission, au sein des commissions comme en séance publique. Dans un contexte où les propositions de loi prennent une importance nouvelle, je n'hésite pas à faire appel, avec l'accord des auteurs, à l'expertise du Conseil d'État, et je pense qu'il faut renforcer cette démarche d'expertise afin de garantir la meilleure rédaction possible et de mesurer les éventuels risques constitutionnels.

En matière de contrôle, je n'oublie pas que c'est le Sénat qui a créé la première commission d'enquête en 1971. C'est un instrument puissant dans l'équilibre des pouvoirs, et le Sénat depuis plus de cinquante ans y a eu recours un certain nombre de fois, mais je crois avec discernement.

La commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier a posé un constat sur une situation que personne n'osait assumer politiquement et a formulé des recommandations qui se sont traduites dans la loi. Le contrôle, le Sénat l'exerce au quotidien par ses auditions, les questions écrites et orales des sénateurs, ses rapports, qu'ils soient budgétaires, d'information ou d'enquête. Concrètement, c'est ainsi que « le pouvoir arrête le pouvoir » et que l'on peut remédier aux dysfonctionnements de l'État, comme ce fut le cas sur les « cabinets de conseil ».

Il ne s'agit pas d'instruire des procès politiques ou d'instrumentaliser les moyens d'enquête. Les travaux de contrôle du Sénat sont transpartisans, et cela fait leur force.

Le Sénat contrôle, mais il doit aussi rendre des comptes. Déjà, il doit la transparence sur son activité. Il rend publics ses travaux et délibérations. Il tâche de répondre aux questions des citoyens et de porter l'information là où elle sera lue ou vue, sur les réseaux sociaux notamment. Il va vers les citoyens.

Le Sénat, c'est le représentant des collectivités locales, qu'elles soient hexagonales ou ultramarines. L'hypercentralisation étouffe les initiatives locales, et le Sénat porte des projets de décentralisation et de déconcentration des services de l'État. Il porte aussi les projets de différenciation qui doivent permettre à chaque territoire de faire valoir ses spécificités dans le cadre de la République. Dans son premier entretien avec la presse, le Premier ministre a d'ailleurs fait de la décentralisation une priorité ; on en parle depuis si longtemps... Il faut désormais passer à l'action.

Au quotidien, sénatrices et sénateurs doivent représenter la Nation, mais aussi leur territoire. C'est une tâche exigeante, et de chaque instant. Elle s'appuie sur ce qui fait la légitimité du Sénat : d'abord les 550 000 élus locaux de notre pays, maires et conseillers municipaux, conseillers départementaux, régionaux et des assemblées territoriales, mais aussi, hors de nos frontières, les Français établis hors de France et leurs conseillers.

Ce colloque vous permettra, je pense, de connaître le Sénat d'aujourd'hui, un Sénat renouvelé et inscrit dans son histoire, un Sénat non aligné mais responsable et respectueux de la Constitution. Dans le cadre posé par d'éminents constitutionnalistes, vous entendrez ceux qui font vivre le Sénat au quotidien, c'est-à-dire les sénateurs dans leur diversité – diversité de leurs sensibilités politiques, de leurs parcours, de leurs fonctions, intérêts et expériences. Mais des sénateurs unis par le désir de servir la France et par leur attachement à une institution jeune de ses 150 ans : le Sénat de la République.

J'espère que ce colloque sera enrichissant pour tous et que les actes qui en découleront contribueront à mieux partager encore les connaissances. Enfin, je vous invite à méditer les mots prononcés par Michel Debré présentant la Constitution de la V^e République, et ceux de Boissy d'Anglas présentant le Conseil des Anciens.

Je vous souhaite un excellent colloque à tous ! (*Applaudissements.*)

I. PREMIÈRE TABLE RONDE : LE NOUVEAU VISAGE DU SÉNAT

M. Quentin Calmet, journaliste Public Sénat. – L'image du Sénat, dans l'opinion, a longtemps été caricaturée comme celle de représentants des petits élus locaux : une chambre largement masculine, âgée et conservatrice. On parlait même des représentants « du seigle et de la châtaigne », cultures agricoles emblématiques des campagnes reculées. Ces dernières années, toutefois, cette image a évolué pour ressembler davantage à la société.

Lors de cette première table ronde, nous allons faire la connaissance de cinq sénateurs et sénatrices qui représentent ces nouveaux visages du Sénat, qu'elles aient accompagné la féminisation de la Chambre Haute ou qu'ils se soient emparés de thèmes encore jamais traités au Sénat. La Chambre Haute du Parlement est connue pour son style, différent de celui de l'Assemblée nationale, plus feutré, où les invectives sont rares et où le débat porte davantage sur le fond des arguments. Cela n'empêche pas la confrontation d'idées radicales.

Nous allons écouter, dans un premier temps, Benjamin Morel, qui va nous livrer son analyse de constitutionnaliste sur l'évolution du Sénat au cours des vingt dernières années.

A. LA RECOMPOSITION DU SÉNAT

M. Benjamin Morel, constitutionnaliste

Le Sénat, qui n'a pas toujours eu bonne presse, a aujourd'hui, malgré tout, changé de visage.

Lorsque l'on se penche sur l'histoire du Sénat, comme je l'ai fait pour rédiger ma thèse, on tombe souvent sur des citations peu élogieuses. Édouard Herriot, qui fut sénateur, disait ainsi du Sénat qu'il était « une assemblée d'hommes à idées fixes, heureusement corrigée par une abondante mortalité ». La situation a quelque peu changé depuis.

Le Sénat est-il réellement une assemblée d'hommes ? M. le président du Sénat a cité des chiffres. La parité n'y est pas complète, puisque la part des femmes y est d'environ 38 %, mais ce taux est plus élevé qu'à l'Assemblée nationale. Il existe pourtant un handicap sénatorial en la matière, puisqu'en France les règles relatives à la parité sont liées au financement des partis politiques, lequel dépend de la présentation de deux candidats aux élections législatives – et non aux élections sénatoriales.

Ce pourcentage peut donc paraître étonnant. Mais il faut bien comprendre que le mode de scrutin lors des élections sénatoriales a évolué au cours des dernières années. Le fait qu'il soit proportionnel dans les départements élisant trois sénateurs et plus permet d'établir des règles efficaces en matière de parité. Aujourd'hui, environ 73 % des sénateurs sont élus à la proportionnelle ; cela constitue un changement profond. Tandis

qu'évoquer ce mode de scrutin revient à prononcer un « gros mot » s'agissant des élections législatives, le Sénat bénéficie aujourd'hui d'un mode de scrutin mixte : des sénateurs sont élus à la proportionnelle et d'autres au scrutin majoritaire. Cette double pratique explique certaines évolutions intervenues au sein de la Haute Assemblée, qui ont été voulues par le Sénat lui-même.

La phrase d'Édouard Herriot que je vous ai citée au début de mon intervention prend tout son sens dans le contexte de la III^e République : il était alors plus courant pour un sénateur de mourir au cours de son mandat que d'être battu lors des élections sénatoriales... Cette période est terminée. Depuis 2003, le mandat sénatorial a ainsi été ramené de neuf ans – durée en vigueur depuis le début de la III^e République – à six ans, et il est moins cumulatif qu'auparavant. Un sénateur effectue en moyenne deux mandats, soit douze ans : le renouvellement est donc relativement rapide. Par ailleurs, la moyenne d'âge des sénateurs a baissé au cours des dernières années : elle est actuellement un peu plus élevée que celle des députés.

À cet égard, il convient de considérer deux phénomènes.

Premièrement, la classe politique française s'est grandement renouvelée, notamment à l'Assemblée nationale, où l'âge moyen des députés a fortement baissé lors des trois dernières législatures.

Deuxièmement, les sénateurs, qui sont les représentants des collectivités territoriales, sont réputés pour être une force de modération sous la V^e République, à l'instar des membres de la Chambre des Anciens. C'est la raison pour laquelle la loi prévoyait un âge minimum pour entrer au Sénat plus élevé que celui requis pour être élu à l'Assemblée nationale.

En 2011, l'âge requis pour être élu sénateur a été ramené à 24 ans, contre 30 ans auparavant, en référence à la durée du mandat municipal, qui est de six ans – soit le temps pour un conseiller municipal élu à 18 ans d'acquérir une expérience et de comprendre les mécanismes territoriaux. En effet, comment représenter réellement les collectivités, connaître la vie locale et le terrain, si l'on n'a pas exercé un mandat local ? Même si ce n'est pas toujours nécessaire, cela peut être utile ! Telle est la raison de cet âge requis de 24 ans pour être élu au Sénat, qui explique pour partie une moyenne d'âge plus élevée au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, une différence qui a toutefois été réduite et qui est aujourd'hui de neuf ans.

Édouard Herriot raillait par ailleurs « une assemblée d'hommes à idées fixes ». Change-t-on d'avis au Sénat ? Pas forcément ; en effet, on s'engage en politique parce que l'on a quelques convictions... Néanmoins, la politique consiste non pas seulement à défendre des convictions, mais aussi à les articuler avec celles d'autrui. Le compromis à l'Assemblée nationale est compliqué à atteindre pour une raison simple : il n'y a pas de majorité absolue. Michel Debré et le général de Gaulle n'envisageaient pas qu'il y ait une telle majorité à l'Assemblée. En effet, le pays n'avait jamais connu une telle situation durant la période républicaine précédant 1962 – à cet égard, la

période 1962-2022 est assez exceptionnelle dans notre histoire. La Constitution avait donc été pensée à dessein.

Sous la V^e République – à l’exception de quelques années, le temps d’un mandat au début des années 2000 –, le Sénat n’a jamais réellement connu de majorité absolue. Or, à défaut de majorité absolue, on est contraint de construire des compromis, de tendre la main à d’autres groupes et d’essayer de former des majorités correspondant parfois aux groupes du Sénat – aujourd’hui, une majorité composée essentiellement des groupes Les Républicains et Union Centriste –, mais aussi parfois des majorités d’idées, sur un texte, qui relèvent d’une conception de l’intérêt général nonobstant les clivages partisans. Cela, le Sénat a toujours su le faire, non parce que ce serait dans sa culture, mais parce qu’il n’a pas eu le choix d’agir autrement. Cette culture du compromis n’est pas une donnée, elle n’est pas inscrite dans les « gènes » du Sénat : elle a été construite du fait de l’absence de majorité en son sein.

Des compromis sont faits au sein même des groupes. En effet, tandis que les groupes parlementaires sont souvent soumis à l’Assemblée nationale à une discipline majoritaire qui s’impose de manière radicale, du fait de l’enjeu des investitures lors des élections législatives et du poids des partis, le Sénat se distingue par un fort ancrage local et le fait que le scrutin sénatorial est fondé sur une forme d’interconnaissance et de compréhension des enjeux locaux. De ce fait, les sénateurs sont beaucoup plus libres dans leurs votes, y compris lorsque le groupe auquel ils appartiennent est lié à un parti politique structuré – je pense au groupe Les Républicains ou au groupe socialiste.

Le Sénat compte, par ailleurs, des groupes décorrélés des partis traditionnels, comme le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) ou le groupe Union Centriste : y siègent des sénateurs appartenant à divers partis politiques, qui ont l’habitude de construire des compromis, des consensus, et d’accepter des positions dissidentes en leur sein.

Le Sénat n’est donc pas seulement une assemblée d’hommes ayant des idées fixes, puisqu’il est capable de construire des compromis. Il se caractérise par ailleurs, non plus par une forte mortalité, comme par le passé, mais par un fort renouvellement au cours des dernières années, comme le montrent les sénateurs qui participent à cette première table ronde.

Dans la situation actuelle de crise politique larvée et profonde que nous connaissons, le Sénat est, sans aucun doute, une chambre d’avenir dont la République et les institutions ont beaucoup à apprendre. (*Applaudissements.*)

M. Quentin Calmet, journaliste Public Sénat. – Je vous propose à présent de passer au témoignage de cinq sénatrices et sénateurs. Chacun interviendra pendant cinq minutes. Nous engagerons ensuite un échange, avant de donner la parole à la salle pour les questions.

B. PRÉSIDER UN GROUPE POLITIQUE

M. Quentin Calmet, journaliste Public Sénat. – La première intervenante est Mme Cécile Cukierman, qui préside depuis 2023 le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky du Sénat. Le cliché veut que les débats dans cette assemblée y soient feutrés, presque soporifiques. (*Marques de réprobation dans la salle.*) Pourtant, les discussions s'avèrent souvent animées, parfois même musclées, y compris avec vous, madame Cukierman. Comment défend-on des convictions fortes, comme celles que vous portez au sein de votre groupe politique ? Est-on écouté et respecté lorsque l'on siège dans l'opposition ?

Mme Cécile Cukierman, sénatrice de la Loire, présidente du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky

Les réactions dans la salle lorsque vous avez évoqué l'idée de débats feutrés, sans réel affrontement, illustrent assez bien que tel n'est pas le cas. Le débat peut être très virulent et empreint de convictions tout en demeurant respectueux et sans verser dans une caricature malsaine, parfois entretenue, d'ailleurs, par certains médias.

On gagnerait à relire quelques comptes rendus de débats de l'Assemblée nationale ou du Sénat datant d'un peu plus de quarante ans : les échanges entre collègues appartenant à des groupes politiques différents n'étaient pas plus feutrés hier qu'ils ne le sont aujourd'hui. On ne s'en rendait pas compte parce que les débats étaient, à l'époque, beaucoup moins médiatisés.

Chacun a ici, au Sénat – comme dans toute assemblée, quelle qu'en soit la nature ou la taille – la place qui est la sienne, en fonction des rapports de force politiques, mais aussi celle qu'il entend occuper au regard des valeurs, des convictions et des engagements qu'il souhaite porter et défendre. Il ne s'agit donc pas d'inverser une logique. Un groupe d'opposition n'est pas un groupe majoritaire, et c'est heureux, car c'est précisément ce qui nous permet d'affirmer que nous vivons en démocratie.

Il revient cependant aux groupes d'opposition, au nôtre comme aux autres, d'être des acteurs à part entière. Puisque nous sommes en démocratie et qu'il n'est pas question d'en modifier l'équilibre, il s'agit également d'en respecter les principes. Le président du Sénat le sait bien. Je dis souvent que la majorité occupe la place la plus exigeante : elle se doit de respecter l'opposition, sans quoi la démocratie en sortirait affaiblie.

Bien évidemment, je vous répondrai que les moyens à notre disposition ne sont pas suffisants. D'autres affirmeront sans doute que c'est déjà trop. Aujourd'hui, les présidents des groupes politiques d'opposition ont la possibilité d'inscrire des textes d'initiative sénatoriale dans ce que l'on appelle communément la « niche » – pour ce qui concerne notre groupe, puisque cela dépend du poids de chacun, nous disposons de deux demi-journées par an.

Il existe également un droit de tirage, qui permet – à égalité entre les groupes – de bénéficier, une fois par an, de la création d’une commission d’enquête, nous offrant ainsi l’occasion d’aller au-delà du travail législatif ordinaire.

De tout temps, nous avons su « arracher » ou « faire passer » un certain nombre de textes, de propositions ou d’initiatives. Nous avons également pu faire évoluer les textes, parfois à la marge, parfois plus en profondeur.

M. Quentin Calmet. – Je rappelle que votre groupe politique compte aujourd’hui dix-huit sénateurs dans l’hémicycle.

C. ÊTRE RAPPORTEURE GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

M. Quentin Calmet, journaliste Public Sénat. – Madame la rapporteure générale du budget de la sécurité sociale, lors de l’examen, à l’automne, du budget consacré à la santé des Français, vous portez la voix du Sénat – celle de la commission des affaires sociales, mais aussi celle de l’ensemble de votre assemblée. Vous êtes la première femme à occuper ce poste dans l’histoire du Sénat. Qu’est-ce que cette responsabilité a représenté pour vous ?

Mme Elisabeth Doineau, sénatrice de la Mayenne, rapporteure générale du budget de la sécurité sociale

Tout d’abord, permettez-moi de saluer la salle. Je voudrais battre en brèche un dicton bien connu : celui du « train de sénateur. » Lorsque je suis arrivée au Sénat, j’ai eu le sentiment d’embarquer non pas dans une locomotive à vapeur, mais dans un train à grande vitesse ! La réalité est bien différente de l’image que ce dicton véhicule : ici, nous travaillons énormément.

Les consultations, les auditions à mener, les rapports à élaborer sont nombreux. En vérité, on ne s’ennuie jamais ; bien au contraire, nous sommes souvent surchargés de travail. Il faut donc déconstruire ce cliché, qui ne reflète en rien la réalité.

Je suis entrée au Sénat après trente années consacrées à la vie locale. Éluë de terrain, je suis arrivée ici avec un enthousiasme qui, depuis, n’a jamais faibli. Le travail que nous accomplissons est formidable. J’ai eu la chance d’être « repérée » au sein de la commission des affaires sociales, après six années, pour exercer la mission de rapporteure générale du budget de la sécurité sociale.

C’est une responsabilité considérable, car il s’agit du plus important budget de la Nation : 650 milliards d’euros. Cette mission vous honore et vous oblige à la fois. Elle vous honore, car elle signifie que l’on vous accorde sa confiance, que l’on vous confie cette charge parce que vous disposez d’une expertise et d’une expérience. Elle vous oblige, car elle incite à donner chaque jour davantage. Budget après budget, je constate combien j’apprends encore

et combien il est précieux de pouvoir partager mes connaissances avec mes collègues.

Il faut garder à l'esprit que l'apprentissage ne s'interrompt jamais. Ici, au Sénat, grâce à la qualité des auditions que nous menons et à la richesse des débats que nous avons avec nos collègues, quel que soit leur parti politique, nous gagnons chaque jour en compétence. Cet aspect constitue, à mes yeux, l'une des dimensions les plus importantes de notre travail.

M. Quentin Calmet. – Pour celles et ceux qui nous écoutent et qui ne sont pas familiers du déroulement de vos travaux, pourriez-vous préciser ce qu'est, concrètement, la fonction de rapporteure générale du budget ?

Mme Élisabeth Doineau. – Il existe un rapporteur général du budget au sein de la commission des finances et une rapporteure générale au sein de la commission des affaires sociales, chargée plus spécifiquement du budget de la sécurité sociale.

La sécurité sociale repose sur cinq branches et représente un budget de 650 milliards d'euros. Elle couvre notamment les hôpitaux et les remboursements des médecins. Elle concerne évidemment la santé, mais son premier poste de dépenses demeure celui des retraites. Le champ de solidarité qu'elle recouvre est donc particulièrement vaste.

M. Quentin Calmet. – Un aspect très important de votre travail consiste à entretenir un lien constant avec les autres groupes politiques. Cette dimension, selon vous, est fondamentale.

Mme Élisabeth Doineau. – Nous tenons tous au Sénat à la pluralité des points de vue sur les différents dossiers, mais aussi au travers des rapports que nous élaborons collectivement.

Ainsi, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), j'ai consacré un rapport à l'avenir de la sécurité sociale, intitulé *Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat*, réalisé conjointement avec Raymonde Poncet Monge, qui appartient à un autre groupe politique.

Nous n'avions pas nécessairement les mêmes idées sur la manière de parvenir à une trajectoire qui soit à l'équilibre. Néanmoins, nous avons su nous accorder sur plusieurs points de vue que nous avons partagés au sein de la Mecss et de la commission des affaires sociales. Ce travail commun nous a permis de publier un rapport adopté à l'unanimité de nos collègues.

M. Quentin Calmet. – Alors qu'elle est membre du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires au Sénat, donc d'un groupe d'opposition, vous avez pu, *a priori*, travailler ensemble.

Mme Élisabeth Doineau. – Bien sûr, d'autant que Raymonde Poncet Monge a une qualité importante : elle est économiste. Nous n'avons pas les mêmes idées, mais elle avait tout de même beaucoup de choses à me faire partager, et j'ai trouvé vraiment très intéressant de réaliser ce travail avec elle.

Le fait de produire un document qui soit une « boîte à outils », donc qui soit aussi utile aux uns et aux autres pendant les débats de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) qu'en dehors, sera profitable à tous.

M. Quentin Calmet. – Votre travail est très intense à l'automne et jusqu'à la mi-décembre. Mais c'est une fonction qui, vous le dites, vous occupe toute l'année, au-delà de ces mois d'examen du budget.

Mme Élisabeth Doineau. – Nous examinons, en effet, à l'automne, le projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais nous avons également, au printemps, la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, ce qui constitue un autre temps fort de notre travail. Il nous revient aussi d'examiner, en amont, les observations de la Cour des comptes. Tout au long de l'année, nous suivons ainsi de près l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

À l'heure actuelle, il s'agit surtout de surveiller le déficit qui continue de se creuser, alors même que nous ne traversons ni crise sanitaire ni crise financière. Cette situation nous préoccupe profondément.

D. ÊTRE BENJAMINE DU SÉNAT (2020)

M. Quentin Calmet, journaliste Public Sénat. – Je propose à présent à Mme Elsa Schalck de rejoindre cette conversation. Vous êtes sénatrice depuis 2020 et, lors de votre élection, vous aviez 33 ans, ce qui faisait de vous, à ce moment-là, la benjamine parmi les 348 membres du Sénat. Cette fonction est avant tout symbolique, notamment lors de l'élection du Président du Sénat, puisque vous êtes alors membre de ce que l'on appelle le Bureau d'âge. Comment avez-vous vécu votre arrivée à la Chambre Haute à cet âge-là ? Avez-vous une anecdote à partager sur ce que l'on vous a dit au moment de votre élection ?

Mme Elsa Schalck, sénatrice du Bas-Rhin

Ce fut, comme pour tout un chacun, un moment de grande solennité et de responsabilité. Il m'a fallu un peu de temps pour prendre conscience que j'avais été élue sénatrice, car rien ne me prédestinait à l'être. C'est sans doute la modification du mode de scrutin, comme l'a souligné M. Morel, et la confiance d'un sénateur sortant – en l'occurrence M. Claude Kern – qui m'a conduite à figurer sur sa liste aux élections sénatoriales.

L'une des premières questions qui m'a été posée illustre bien le décalage entre perception et réalité : « Mais qu'est-ce qui fait qu'à 33 ans vous entrez au Sénat, qui est apparenté à une maison de retraite ? » Je crois que nous avons toutes et tous entendu ce type de remarque à un moment ou à un autre. J'avoue avoir été très surprise par l'écart entre cette perception, qui est celle de certains journalistes et citoyens, et la réalité que j'ai vécue en 2020.

En effet, une nouvelle génération arrivait alors au Sénat – issue sans doute du renouvellement intervenu dans les conseils municipaux – composée de jeunes ayant déjà acquis une expérience certaine. Les débats qui nous ont animés dès 2020 – en pleine crise du covid – l’ont confirmé. Le Sénat, plus que jamais, s’est illustré dans la défense des libertés individuelles. Nous étions immédiatement plongés au cœur de dossiers complexes et difficiles. Pour reprendre les mots de ma collègue, nous étions loin du fameux « train de sénateur » !

M. Quentin Calmet. – Pouvez-vous développer le contexte de votre arrivée en 2020 ? La pandémie de covid frappait alors la France et avait des conséquences directes dans l’hémicycle : une loi spéciale a été votée à ce moment-là. Comment avez-vous vécu votre arrivée dans ce contexte exceptionnel ?

Mme Elsa Schalck. – Il est toujours très difficile d’arriver dans une institution que l’on ne connaît pas, mais cela serait identique dans une entreprise ou dans une université, d’autant que nous étions tous masqués. Identifier les collègues s’avérait alors plus complexe et nous disposions moins de cette proximité avec notre territoire, qui constitue pourtant l’atout majeur des sénateurs et des sénatrices, car les liens avec les maires se réduisaient progressivement. Il n’y avait plus, à un moment, de cérémonies de vœux, qui sont également des moments d’échanges et de rencontres.

Les rendez-vous se déroulaient parfois par téléphone ou en visioconférence. Dans ces circonstances, on mesure que rien ne remplace le contact humain et la proximité directe.

Enfin, cette période s’est révélée pour moi particulièrement instructive. Face à des chiffres alarmants, notamment concernant les violences conjugales – je rappelle qu’à cette époque les signalements ont augmenté de plus de 30 % –, j’ai compris qu’il s’agissait là d’un combat à mener. C’est ce qui m’a permis, depuis mon entrée au Sénat, d’exercer la responsabilité de rapporteure sur plusieurs textes abordant ces questions.

M. Quentin Calmet. – Oui, les commissions continuaient à travailler. Vous avez pu conduire des auditions pendant la période du covid. Nous nous en souvenons : vous avez ainsi pu alerter l’opinion publique lorsque ces chiffres ont explosé.

Une dernière question : qu’a changé, selon vous, le fait d’être jeune au Sénat dans votre manière de travailler au sein de la Chambre Haute ? Que pensez-vous avoir apporté à l’institution ?

Mme Elsa Schalck. – Il s’agit peut-être d’une attention accrue sur des sujets de société.

Ma première intervention dans l’hémicycle, qui est toujours un moment émouvant et dont on se souvient, portait sur la question du congé de paternité. Il me paraissait en effet nécessaire que notre société évolue sur ces sujets et qu’une période obligatoire de congé soit instaurée pour les futurs pères.

S'est aussi posée la question de la constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse. Si cette question s'était présentée il y a quelques années, il y a quelques décennies, peut-être le vote aurait-il été différent. Dans une période où nous avons eu des débats sociétaux très importants, le fait de travailler en commun avec l'ensemble des collègues, de manière transpartisane, dans le respect du débat et de l'écoute, montre la force de notre institution.

Je conclurai en disant qu'être jeune en arrivant ici pousse peut-être à une exigence supplémentaire. J'ai suivi une formation sur la question du droit local alsacien-mosellan, car j'avais à cœur de défendre et de promouvoir cette spécificité. Il s'agit aussi, évidemment, d'être en proximité avec l'ensemble des maires, comme tous les collègues ici présents, car la proximité est la reine des batailles.

M. Quentin Calmet. – Je vous remercie, madame Schalck. Je rappelle que vous êtes sénatrice Les Républicains du Bas-Rhin.

E. DÉFRICHER LES NOUVELLES FRONTIÈRES DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

M. Quentin Calmet, journaliste Public Sénat. – Le Sénat évolue également, avec des sénateurs qui s'interrogent sur de nouveaux sujets, tels que TikTok et, plus largement, la régulation des réseaux sociaux, notamment pour les jeunes. Monsieur Vallet, vous êtes sénateur socialiste de la Charente-Maritime. Vous avez présidé la commission d'enquête sur TikTok en 2023. Pourquoi le Parlement devait-il s'intéresser à ce réseau social et mener une enquête ?

M. Mickaël Vallet, sénateur de la Charente-Maritime

Paradoxalement, il existe une nécessité de s'intéresser à des sujets de ce type, dont la croissance a été fulgurante. TikTok est devenu, en quelques années – pour ne pas dire en quelques mois –, pendant la crise de la covid-19, un phénomène qui a littéralement explosé.

En même temps, il n'y a rien de véritablement nouveau, car l'intérêt du Parlement – et plus particulièrement du Sénat – pour les questions liées aux réseaux n'est pas récent. Je ne parle pas des réseaux tels que nous les connaissons aujourd'hui – ce déferlement d'informations souvent peu fiables, vingt-quatre heures sur vingt-quatre –, mais de la notion de réseaux et de leur rapport à la question républicaine, notamment sous la III^e République. Le Sénat a également joué un rôle fondamental dans l'élaboration des différentes lois concernant la presse, l'information et, plus tard, l'audiovisuel.

Ce n'est pas parce que le Sénat est la chambre des collectivités territoriales qu'elle n'est pas percutée de plein fouet, elle aussi, par ces sujets. En effet, ceux-ci concernent tous les corps intermédiaires, toutes les personnes avec lesquelles nous sommes en contact, et l'ensemble de nos concitoyens.

En tant qu'élus, nous ne sommes coupés de cette réalité que si nous le décidons ; sinon, nous demeurons pleinement en prise avec elle.

Ces sujets sont donc à la fois totalement nouveaux, ce qui exige notre mobilisation – et je tiens à rendre au César de l'Allier ce qui appartient à César : Claude Malhuret a été à l'initiative, en tant que rapporteur, de cette commission d'enquête. L'approche a été transpartisane : c'est peu dire que nous ne sommes pas d'accord sur tout avec Claude Malhuret, mais le travail a été véritablement conjoint et le rapport a été adopté à l'unanimité.

En même temps, ces questions relèvent d'enjeux classiques, touchant à l'information, à la cohésion nationale et au rapport à la jeunesse. Dans une assemblée dont nous pouvons nous satisfaire du niveau intellectuel, il nous est possible de nous interroger, comme l'a fait Claude Malhuret, sur ce qui contribue aujourd'hui à propager la bêtise.

M. Quentin Calmet. – Le thème des jeunes et des écrans est très présent dans le débat politique actuel. Comment avez-vous souhaité l'aborder au Sénat ?

M. Mickaël Vallet. – Je noterai, par exemple, que le Sénat n'a pas encore pleinement abordé la question de l'enfance, mais des évolutions sont peut-être à venir. Des propositions de création d'une délégation spécifique sur ce sujet ont été formulées au sein de notre assemblée. Nous avons sans doute encore des étapes à franchir, et nous le ferons probablement.

La question de l'enfance constitue un thème que les sénateurs connaissent déjà, avec une expertise certaine, pour la majorité d'entre eux acquise en tant qu'élus locaux. Dans les collectivités territoriales, nous traitons en effet de la question scolaire ou de celle qui est relative à l'enfance et à la jeunesse. Ce sujet intéresse donc nécessairement le Sénat.

Les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) durent, sans que l'on sache d'ailleurs précisément qui en assure le pilotage, comme nous l'avons montré dans notre rapport, alors que certains parlementaires, notamment à l'Assemblée nationale, se maintiennent moins longtemps. Il est donc plus compliqué de suivre ces sujets, et les grands groupes en ont parfaitement conscience. Au Sénat, en revanche, comme l'a rappelé M. Benjamin Morel tout à l'heure, la durée moyenne du mandat permet d'approfondir les sujets et d'aller plus loin.

Puisque nous parlons de « défricher de nouvelles frontières », je veux dire que j'ai ressenti une certaine frustration lors des travaux de notre commission d'enquête. Plusieurs parlements dans le monde se sont saisis spécifiquement de la question de TikTok. Nous butons sur le fait d'avoir affaire à des multinationales qui ne peuvent être appréhendées uniquement dans un cadre national, et donc dans celui d'une commission d'enquête et des pouvoirs coercitifs limités dont elle dispose.

La prochaine étape pourrait consister en des travaux coordonnés entre plusieurs parlements, sur le modèle de la diplomatie parlementaire. Je suis convaincu que le Sénat de la République française saura s'adapter à ce type d'exigences.

M. Quentin Calmet. – Une question rapide : ne rencontre-t-on pas des difficultés liées aux compétences techniques ? On peut considérer que la régulation des réseaux sociaux soulève des problématiques particulièrement complexes, notamment en matière de logiciels. Avez-vous été confronté à des limites dans ce domaine ? L'administration qui rédige le rapport à vos côtés dispose-t-elle également de ces compétences spécialisées ?

M. Mickaël Vallet. – Il est essentiel, en politique, que les compétences techniques ne constituent pas un préalable pour exprimer ce que nous souhaitons pour la société. C'est la raison pour laquelle une administration existe, dont chacun reconnaît – ne serait-ce qu'au travers de la difficulté du concours – le caractère d'excellence au Sénat. Je ne le dis pas pour faire plaisir : c'est une réalité que tout le monde constate.

M. Quentin Calmet. – Dernier thème : la souveraineté numérique. Comme vous l'avez souligné, ce sujet revêt une importance majeure. Est-il indispensable que le Parlement français se saisisse de cette question ?

M. Mickaël Vallet. – La question numérique n'est plus un sujet isolé ; elle ne constitue pas un bloc à côté de la question agricole, de la question environnementale ou de la question sociale. Elle est totalement transversale. La question du numérique vient, de fait, percuter celle de la souveraineté, ce qui peut entraîner des différences d'appréciation entre groupes politiques. Tout cela se constate d'un point de vue territorial de manière extrêmement concrète. C'est sans doute ce qui explique notre attachement à ces sujets, chacun avec sa propre approche selon les sensibilités politiques – c'est un souverainiste, jacobin et marxiste qui vous le dit ! Et pourtant, grâce à cette diversité, nous parvenons à produire des rapports adoptés à l'unanimité.

F. REPRÉSENTER L'OUTRE-MER

M. Quentin Calmet, journaliste Public Sénat. – Madame Ramia, vous êtes la toute première femme sénatrice élue à Mayotte. Avant d'évoquer le contexte de votre élection, qu'a représenté pour vous cette première dans l'histoire de la République ?

Mme Salama Ramia, sénatrice de Mayotte

Je vous remercie pour cette question, car elle me permet de rendre hommage aux Chatouilleuses, ces femmes qui se sont toujours battues sur le terrain pour ancrer Mayotte dans la République.

Lorsque j'ai été élue sénatrice, ces femmes m'ont tout de suite dit : « Enfin, notre travail est reconnu au niveau national. » C'est donc pour moi

une véritable fierté de poursuivre ce combat. Je tiens à leur rendre hommage ; c'est grâce à elles que je poursuis ce travail aujourd'hui. Le mouvement des Chatouilleuses continue aujourd'hui à se battre sur le terrain. Au Sénat, je représente ces femmes discrètes et anonymes, tout aussi combattives que moi.

M. Quentin Calmet. – Vous êtes arrivée au Sénat à la fin de l'année dernière, période qui a été marquée par le cyclone Chido, une terrible épreuve pour Mayotte. Comment avez-vous vécu le fait d'être élue au moment où votre île comptait autant de morts et que celle-ci était largement détruite ?

Mme Salama Ramia. – J'ai pris mes fonctions lorsque mon prédécesseur a été nommé ministre : je ne m'y étais pas préparée et j'ai donc pris le train en marche. Un mois plus tard, j'étais confrontée à ce cyclone, un vrai désastre. Mayotte se réjouissait d'avoir pour la première fois une femme élue au Sénat. La joie fut de courte durée et j'ai dû agir rapidement.

Pour l'anecdote, lorsque j'ai appris que l'œil du cyclone toucherait Mayotte, je ne suis pas restée à Paris : je voulais vivre cette catastrophe auprès de la population. J'ai pris le dernier avion, et dès le lendemain j'ai soutenu et accompagné les Mahorais – je ne m'attendais pas à jouer ce rôle en tant que sénatrice, mais je n'ai pas hésité.

Je n'ai pas non plus hésité lorsque le Premier ministre m'a sollicitée pour assurer le suivi de la reconstruction, même si, là encore, je ne m'y attendais pas. J'ai toutefois considéré que c'était mon rôle.

M. Quentin Calmet. – Avez-vous le sentiment d'arriver à mener des actions concrètes pour Mayotte ?

Mme Salama Ramia. – Bien sûr, on peut y arriver ! Ce n'est pas toujours facile, mais un sénateur de l'outre-mer est un pont entre l'Hexagone et son territoire ; il porte la voix des Ultramarins.

J'ai été bien accueillie à mon arrivée au Sénat. Expliquer les choses permet de mieux défendre et de mieux accompagner son territoire.

M. Quentin Calmet. – Merci pour ces témoignages de cinq nouveaux visages du Sénat.

G. ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Question dans la salle. – Comment assurer la relève des femmes au Sénat ?

Mme Élisabeth Doineau. – Nous sommes tous très sollicités pour témoigner auprès des lycéens et des collégiens dans nos territoires. Je dis aux jeunes que je rencontre que je souhaite passer le témoin et que je compte sur eux pour s'engager dans les associations ou au niveau local.

J'ai été élue à vingt-deux ans au conseil municipal d'une commune de 340 habitants ; je n'avais pas imaginé « en me rasant » que j'allais devenir élue

locale ! Je me suis engagée pour l'avenir d'un territoire puis les choses se sont enchaînées au fil du temps.

On peut aussi s'investir dans le monde associatif, par exemple ; quelle que soit la forme retenue, il s'agit toujours d'un acte citoyen. C'est ainsi que la relève sera assurée. Je dis aux jeunes : nous vous attendons ! J'étais très heureuse de voir une jeune femme comme Elsa Schalck arriver au Sénat.

Cet engagement ne doit pas faire peur, car nous sommes très bien accueillis au Sénat ; nos pairs nous accompagnent et nous expliquent comment défendre les sujets qui nous tiennent à cœur.

Nous devons promouvoir le rôle du Sénat et nous montrer enthousiastes. Nous devons convaincre, non pas dans un esprit de combat, mais avec l'objectif de défendre des valeurs, quelle que soit notre sensibilité politique.

Mme Cécile Cukierman. – Poser la question de la relève, c'est s'assurer qu'il y en ait bien une. Car il n'existe pas de génération spontanée en la matière. Quoi que l'on en pense, les lois relatives à la parité ont fondamentalement changé les mentalités et le regard sur la place des femmes en politique. Lors de notre arrivée dans l'hémicycle, nous n'avons jamais subi de remarques désagréables.

Il faut que les jeunes s'engagent. Pardon pour ma franchise, mais il est insupportable de recevoir le CV de personnes qui nous expliquent lorsqu'on les reçoit qu'elles ont toujours voulu faire de la politique. Mais, souvent, elles ne se sont jamais engagées ! Or faire de la politique, cela ne se décrète pas. Nous sommes venus à la politique grâce à notre engagement et à nos convictions. Nous ne nous sommes pas réveillés un beau matin en nous disant : c'est cela que je veux faire.

Nous ne sommes pas des experts – cela n'est d'ailleurs pas notre objectif –, mais nous sommes riches de nos valeurs et de notre expérience. C'est seulement ainsi que les futurs sénateurs et sénatrices seront à l'image du peuple de demain.

Question dans la salle. – Voilà plus de quarante ans que je fais de la politique. Le Sénat a toujours représenté à mes yeux la force de nos institutions. Comment autant de rapporteurs généraux du budget ont-ils pu accepter d'accumuler autant de dettes ?

M. Gérard Larcher, Président du Sénat. – Je répondrai à la fois en qualité de Président du Sénat et de coordonnateur de la majorité sénatoriale.

Voilà trois ans, lors de l'examen de la loi de programmation des finances publiques, la majorité sénatoriale a proposé une trajectoire de diminution des dépenses publiques de 37 milliards d'euros. Nous pouvons avoir des points de vue différents avec le groupe communiste ou avec le groupe socialiste, mais cette proposition était assez largement partagée par ce que l'on appelle aujourd'hui le socle commun.

À l'époque, j'étais chargé de la négociation avec le ministre de l'économie et des finances. Comme tout bon sénateur, un peu rond, je suis parvenu à un accord avec le ministre sur 19 milliards d'euros. Mais – et je le dis sans esprit polémique – le Président de la République n'en a pas voulu. Telle est la réalité, comme en témoignent des articles de presse. Nous avons bien perçu que la trajectoire de l'époque nous conduirait à la situation actuelle.

Mme la rapporteure générale a abordé la question du projet de loi de financement de la sécurité sociale, notre plus grande préoccupation. En 2019, nous étions parvenus à un quasi-équilibre – le déficit s'élevait à 700 millions d'euros. Or celui de la seule assurance maladie s'élèvera cette année à plus de 15 milliards d'euros, malheureusement ; il pourrait même atteindre 20 milliards d'euros l'an prochain. Nous devons gérer cette situation en responsabilité, notamment pour la génération des étudiants présents avec nous aujourd'hui.

Question dans la salle. – La presse relate souvent des violences commises envers les élus locaux. Celles-ci ont-elles un impact sur votre quotidien et sur votre travail ?

M. Quentin Calmet. – Les sénateurs sont élus à 95 % par les élus municipaux ; leur lien avec les maires est donc très fort.

Mme Elsa Schalck. – Ces faits de violence se multiplient ; nous devons tous les condamner, car ils sont inacceptables. Ce climat de violence, voire d'hyperviolence, dans la société explique la crise des vocations alors qu'approchent les élections municipales de 2026. Les situations de harcèlement se multiplient, notamment sous l'effet des réseaux sociaux.

Le Sénat a adopté une loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux ; celle-ci prévoit l'aggravation des sanctions ou l'attribution automatique de la protection fonctionnelle aux personnes concernées. Ces outils répondent à des situations inacceptables. En 2025, nous devons voter des lois pour protéger ceux qui nous représentent et ceux qui nous protègent, à l'instar des forces de l'ordre.

En tant que sénatrices et sénateurs, nous représentons les élus locaux, qui sont de plus en plus nombreux à nous faire part de ce climat de violence, mais aussi de méfiance. Nous devons apporter des réponses législatives, mais pas uniquement : nous devons être aux côtés des élus locaux.

M. Quentin Calmet. – Les réseaux sociaux démultiplient-ils les effets de ces actes de violence ?

M. Mickaël Vallet. – J'ai commencé à exercer des fonctions municipales après les élections de 2008. Au moment de rendre les clés, douze ans plus tard, les réunions publiques et le rapport aux administrés n'étaient plus les mêmes. Trop souvent, il m'est arrivé de devoir dire aux gens en début de réunion : nous n'allons pas nous parler comme sur Facebook. Je fais référence à ces messages écrits en majuscules, avec beaucoup de points

d'interrogation et qui se terminent par des phrases du genre : « c'est scandaleux », « c'est honteux » ou « les employés municipaux à tel endroit se reposent au lieu de travailler. » À la longue, cela devient très fatigant.

La loi ne peut pas tout. Le mimétisme joue un grand rôle : refusons cette société où la vulgarité déborde de certains plateaux de télévision sur des canaux financés par de l'argent public. Ne laissons pas les gens s'adresser aux agents municipaux de cette façon, agissons collectivement.

La bienveillance n'est pas un terme gnanngnan. Elle peut aller de pair avec de profonds désaccords. Tout à l'heure, je n'ai pas voulu répondre sur la question de la dette, car j'aurais été plus long que le Président Larcher : je serais remonté jusqu'à 2017 et j'aurais évoqué l'état dans lequel nous avons laissé les comptes de la Nation.

Nous avons des désaccords – et heureusement –, mais il y a une manière de les énoncer. Nous avons un devoir d'exemplarité, mais nous ne pouvons y arriver seuls : c'est une question de société. Il est normal que nous abordions ici la situation des élus ; nous devons être particulièrement vigilants sur les actes de violence inadmissibles qu'ils subissent.

Question dans la salle. – Comme l'a dit Mme Cukierman, les lois sur la parité ont eu un impact important. Une autre parité serait-elle envisageable, par exemple par tranches d'âge ou catégories professionnelles ?

Mme Cécile Cukierman. – La parité, ce sont non pas des quotas, mais un acte politique : la représentation démocratique ne peut exclure les femmes, la moitié de l'humanité. Le combat en faveur de la parité et du féminisme ne doit pas être source de discriminations. L'humanité est diverse : femmes, hommes, autant de personnes avec des origines et des âges différents.

Je ne suis pas favorable aux quotas, car les partis politiques, qui proposent des candidats, ont leur responsabilité en la matière. La loi impose une parité stricte aux partis en matière de candidatures, mais toutes les circonscriptions ne se valent pas : elles ne sont pas toutes gagnables, d'où un léger décalage à l'Assemblée nationale par rapport à l'objectif de la loi.

Les quotas, qui relèvent d'une logique anglo-saxonne, ne me semblent pas pertinents. Nous ne vivons pas enfermés dans des cases les uns à côté des autres. Au contraire, nous devons faire société et parvenir à l'intérêt général, comme l'a rappelé le Président Larcher tout à l'heure.

Question dans la salle. – Les fonctions de rapporteur général sont-elles différentes à l'Assemblée nationale et au Sénat ?

Mme Élisabeth Doineau. – Les fonctions de rapporteur général de la commission des affaires sociales sont les mêmes à l'Assemblée nationale et au Sénat ; nous faisons face aux mêmes contraintes, même si les assemblées sont bien sûr différentes.

Nous nous rencontrons fréquemment afin de nous mettre d'accord sur les points qui susciteront des difficultés dans les deux chambres.

M. Quentin Calmet. – Quel est votre rôle lors des commissions mixtes paritaires (CMP) ?

Mme Élisabeth Doineau. – Lors de l'examen du dernier PLFSS, le Sénat avait proposé 16 milliards d'euros d'économies, mais les débats ont été interrompus à l'Assemblée nationale.

Lors de la CMP, nous sommes parvenus à un accord prévoyant seulement 10 milliards d'euros d'économies, mais seule la moitié de cette somme relevait du domaine législatif, l'autre moitié était mise en œuvre par des décrets – et donc par le pouvoir réglementaire. Depuis quelque temps, les PLFSS sont inédits et différents – je ne suis pas en mesure de vous dire comment les choses se passeront cette année.

Question dans la salle. – Monsieur Vallet, comptez-vous interdire TikTok ? En tant que lycéenne, je constate que la plateforme cause de gros dégâts sur notre génération.

M. Mickaël Vallet. – Comme l'a rappelé le Président Larcher dans son propos introductif, le rôle du Sénat et de l'Assemblée nationale est de voter la loi, mais le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques ne sont pas des missions moins importantes. Avec une vision – je le dis devant mon collègue radical-socialiste des Hauts-de-Seine – gramscienne des choses, nous devons aussi essayer d'attirer l'attention de l'opinion publique et d'inscrire certains sujets à l'ordre du jour.

La loi ne peut pas tout régler. Avec l'interdiction ou la contrainte, on se fait plaisir, mais l'intervention du législateur ne se résume pas à cela. Les textes européens abordent cette question : la France pourrait convaincre d'autres pays européens d'aller plus loin. Il s'agit d'un combat culturel et politique.

Lorsque Claude Malhuret a proposé la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok et que l'ensemble des groupes politiques se sont saisis de cette question, cela a permis de placer ce sujet au centre du débat. L'Assemblée nationale s'en est ensuite saisie, avec une commission d'enquête sur les effets psychologiques de TikTok sur les mineurs.

À titre personnel, je serais tenté de vous conseiller de désinstaller cette application de votre téléphone. Cela ne sert à rien, prenez des livres !

M. Quentin Calmet. – Nous en avons terminé avec la première table ronde.

II. DEUXIÈME TABLE RONDE : LE SÉNAT, ASSEMBLÉE NON ALIGNÉE

Mme Tâm Tran Huy, journaliste Public Sénat. – Le caractère non aligné du Sénat est enraciné dans l’histoire de l’institution, de Gaston Monnerville à Alain Poher. Son président actuel, Gérard Larcher, répète que le Sénat ne dit « jamais non par dogmatisme ni oui par discipline ».

Cette dimension s’incarne tout particulièrement dans les commissions d’enquête créées par le Sénat, qui mêlent indépendance, temps long, réflexion de fond et travail transpartisan. Nous allons l’illustrer, à l’occasion de cette table ronde, au travers de différents témoignages de sénatrices et de sénateurs ayant présidé ou été rapporteur d’une de ces commissions d’enquête.

Mais, avant d’en venir à ces témoignages, nous allons nous intéresser à la nouvelle centralité du Sénat dans le travail législatif. Pour ne prendre qu’un exemple tout récent, le budget 2025 n’a été voté qu’au Sénat, le Gouvernement ayant recouru à l’article 49.3 de la Constitution. Ce fait est particulièrement symbolique, dans la mesure où le consentement à l’impôt est l’un des fondements de la démocratie représentative et du régime parlementaire moderne.

Pour nous éclairer sur le rôle du Sénat au cœur du processus législatif, je cède la parole à la constitutionnaliste Priscilla Jensel-Monge. (*Applaudissements.*)

A. LE SÉNAT AU CENTRE DU PROCESSUS LÉGISLATIF

Mme Priscilla Jensel-Monge, constitutionnaliste

Mesdames, messieurs les sénateurs, mesdames, messieurs, permettez-moi d’abord de remercier les organisateurs de ce colloque et de dire combien je suis honorée de pouvoir prendre la parole aujourd’hui devant une si prestigieuse assemblée.

Cet anniversaire – les 150 ans de Sénat républicain –, célébré dans le cadre de la Nuit du droit, est un moment exceptionnel. Il constitue à la fois un hommage à l’histoire et une réflexion sur l’avenir de nos institutions, comme l’atteste la thématique de la prochaine table ronde : « Le Sénat et les citoyens. »

« Le Sénat au centre du processus législatif » : cette affirmation peut surprendre, elle peut sembler paradoxale, car, tant dans l’inconscient constitutionnel collectif que dans les bases du droit constitutionnel de la Ve République telles qu’elles sont enseignées, l’Assemblée nationale est présumée et réputée dominante en matière législative. Elle détient en effet, aux termes de l’article 45 de la Constitution, le dernier mot en cas de désaccord entre les chambres.

Mais, au-delà du texte, regardons les chiffres – le Président Larcher en a cité quelques-uns précédemment. Depuis 1959, l’Assemblée nationale n’a

statué en dernier lieu que sur 12,6 % des textes de loi, hors conventions. Cela signifie donc que, neuf fois sur dix, l'accord entre les deux chambres l'emporte. En 2024-2025, ce taux est même tombé à 1,8 %. Sur cinquante-six textes définitivement adoptés, un seul a requis la procédure du dernier mot. Sur la même session parlementaire 2024-2025, 58,9 % des textes ont ainsi été adoptés grâce à la navette et 39,3 % à l'issue d'un accord en commission mixte paritaire.

Autrement dit, dans la pratique, c'est non pas le dernier mot qui structure la fabrique de la loi, mais davantage la coopération entre les chambres. Cela doit peut-être nous conduire à remettre en question la vision d'une Assemblée nationale centrale face à un Sénat qui serait relégué à la marge. Il convient donc de dépasser l'apparence d'un bicamérisme inégal pour constater qu'on assiste désormais à une véritable « sénatorialisation » du processus législatif.

Cette sénatorialisation se lit d'abord dans la montée en puissance de l'initiative sénatoriale. Rendue possible par la révision constitutionnelle de 2008, cette montée en puissance a été, dans les faits, la conséquence de l'érosion du fait majoritaire à l'Assemblée nationale, qui a ouvert au Sénat un espace inédit, dont il a su se saisir.

Là encore, les chiffres parlent d'eux-mêmes. En 2024-2025, vingt-deux propositions de loi d'origine sénatoriale ont été définitivement adoptées, soit presque le double de l'année précédente, ce qui place le Sénat à l'origine de près d'un texte définitivement adopté sur quatre.

Nous sommes donc loin des propositions de loi au rôle secondaire, qui servaient autrefois davantage de relais ou de complément que de véritable socle à de grandes réformes. Désormais, les propositions de loi sénatoriales s'attaquent à des questions majeures comme la réforme du financement de l'audiovisuel public ou encore la lutte contre le narcotrafic, sujet sur lequel une proposition de loi transpartisane – dont nous parlerons par la suite – a été définitivement adoptée.

Le phénomène s'observe également pour les projets de loi, c'est-à-dire les textes d'origine gouvernementale, de manière tout aussi frappante.

En 2024-2025, 56,7 % des projets de loi – dix-sept textes sur trente – ont d'abord été déposés au Sénat, contre 36,7 % l'année précédente. Aussi, si le Sénat n'a pas le dernier mot, il en a de plus en plus souvent le premier.

Dans certains cas, le Sénat a même été la seule assemblée à réellement débattre d'un texte. Souvenons-nous de la réforme des retraites : l'Assemblée nationale n'a jamais pu aller au terme de l'examen de l'article 7, qui fixait l'âge légal, tandis que le Sénat l'a adopté. Concernant le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, le Sénat a été la première chambre saisie, et c'est sa version qui a donné l'ossature des discussions.

Et que dire du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ? Là encore, dans ces deux cas, le

Sénat a été la seule chambre à voter le texte, en exerçant pleinement son rôle délibératif.

Autrement dit, non seulement les textes commencent au Sénat, mais ils s’y arrêtent également de plus en plus souvent – et peut-être faut-il s’en inquiéter –, faute d’une réelle discussion à l’Assemblée nationale.

Le rôle de la commission mixte paritaire mérite d’être souligné. Elle est à l’heure actuelle l’un des lieux où la sénatorialisation du processus législatif se donne le plus à voir, pour deux raisons. Tout d’abord, le Sénat joue désormais un rôle central et parfois décisif au sein des CMP pour garantir au Gouvernement une majorité de compromis. Ensuite, un accord en CMP implique nécessairement de tenir compte des positions du Sénat, là où le recours au dernier mot tend à écraser en partie l’apport sénatorial.

Or, là encore, les chiffres sont clairs : la part des commissions mixtes paritaires conclusives est écrasante – vingt-neuf accords sur trente-trois commissions mixtes paritaires en 2023-2024, soit 88 %, et un seul échec en 2024-2025, sur la proposition de loi visant à réformer le mode d’élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

Le rôle central du Sénat ne se mesure pas seulement à la quantité de lois adoptées, il se mesure aussi à la qualité du travail législatif.

Le rapport annuel 2023-2024 sur la séance plénière et l’activité du Sénat souligne ainsi que 62 % des amendements adoptés au Sénat ont été repris dans les textes définitivement adoptés. Pour l’année parlementaire 2024-2025, ce chiffre s’élève même à 70,1 %.

Cette influence s’explique par une exigence particulière : le Sénat se conçoit comme une chambre de la qualité normative. Rigueur rédactionnelle, travail approfondi en commission, talent légistique, souci de constitutionnalité : autant de marqueurs qui assurent à ses apports un poids décisif. En somme, le Sénat ne fait pas que produire plus de lois, il contribue aussi à produire de meilleures lois.

Après ces premiers éléments, permettez-moi de livrer mon analyse en tant que constitutionnaliste. Ce constat ne s’explique pas seulement par une réforme – celle de 2008 – ou par une conjoncture politique – l’affaiblissement du fait majoritaire. Il dit quelque chose de plus profond sur notre Constitution et sur nos institutions. La Constitution fixe un cadre, mais ce cadre ne prend vie que par les pratiques institutionnelles qui l’animent. Ce sont les institutions, dans leur fonctionnement concret, qui révèlent la vérité des équilibres constitutionnels.

Le contexte politique actuel, marqué par l’absence de majorité à l’Assemblée nationale depuis 2024, explique bien sûr la centralité nouvelle du Sénat. Mais il ne faut pas réduire le phénomène à une simple contingence. Ce que nous observons, c’est que le Sénat manifeste, avec une acuité particulière,

la capacité d'adaptation de la V^e République. Là où l'Assemblée nationale est parfois paralysée par ses divisions, le Sénat incarne la continuité, la pondération et la stabilité, non loin, finalement, de la fonction que lui avaient assignée les constituants en 1958.

Autrement dit, la sénatorialisation du processus législatif n'est pas une entorse au schéma constitutionnel ; elle en est au contraire l'expression la plus fidèle. Elle révèle que le bicamérisme de la V^e République n'est pas figé dans un déséquilibre théorique, mais qu'il peut évoluer avec le temps, au gré des circonstances politiques, pour redonner au Sénat toute sa place dans la fabrique de la loi.

Aussi pourrions-nous dire – l'image me semble assez juste – que le Sénat est actuellement « l'adulte dans la pièce ». Il incarne la continuité institutionnelle, il absorbe les tensions et il produit du compromis. Il est non plus la chambre marginale de la V^e République – si tant est qu'il l'ait déjà été – , mais le pilier de son équilibre dans une période de turbulence politique.

Certes, le Sénat est ancien, comme le rappelle le titre de ce colloque, mais, à l'image d'un grand cru, sans doute se bonifie-t-il avec l'âge. Au moment de fêter ses 150 ans, il n'a peut-être jamais été aussi moderne et aussi central. Si nous voulons comprendre l'avenir de la V^e République, il nous faut sans doute désormais regarder ici, au Palais du Luxembourg, parce que c'est ici que bat actuellement le cœur du jeu législatif. (*Applaudissements.*)

Mme Tâm Tran Huy, journaliste Public Sénat. – Je cède maintenant la parole à la constitutionnaliste Audrey de Montis, qui va évoquer la montée en puissance du travail de contrôle du Sénat.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU TRAVAIL DE CONTRÔLE

Mme Audrey de Montis, constitutionnaliste

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, mesdames, messieurs, je tiens, à titre liminaire, à remercier le Sénat de cette marque de confiance.

Lorsqu'il est question d'une assemblée politique, la loi vient naturellement à l'esprit. Pourtant, dans l'histoire, la première vocation du Parlement réside dans sa fonction de contrôle. Un président du Sénat sous la V^e République a d'ailleurs qualifié cette fonction de « seconde nature » des parlements.

Désormais, cette fonction est consacrée dans notre Constitution. Mais, au-delà du texte, le contrôle parlementaire est devenu un levier démocratique. Le Sénat est un lieu où cette dynamique s'incarne pleinement.

Le contrôle, en lui-même, pour ce qu'il est, est fondamental. Mais il est aussi à cultiver pour ce qu'il peut devenir, à savoir, notamment, une source d'initiatives législatives.

Depuis la première commission d'enquête et de contrôle du Sénat en 1960 – sur la gestion de la réunion des théâtres lyriques nationaux –, jusqu'aux affaires récentes soumises à ses investigations – affaire Benalla, scandale des Ehpad, cabinets de conseil, fonds Marianne, dérapage des finances publiques, TotalEnergies... –, le Sénat n'a cessé d'affirmer sa vocation à contrôler.

Pourtant, en 1958, il n'est pas vraiment conçu pour exercer une telle fonction, en tout cas avec autant de vigueur. La fonction de contrôle est alors uniquement envisagée dans sa version la plus radicale, le renversement du Gouvernement : contrôler, c'est sanctionner ; contrôler, c'est renverser. Or le Sénat, du fait de ses spécificités, est conduit à imaginer d'autres possibilités. Il va en la matière, tout au long de la V^e République, s'ériger progressivement en acteur incontournable.

Cette fonction de contrôle s'exprime grâce aux commissions d'enquête, mais aussi au travers d'autres outils qui sont pensés et souvent repensés par l'institution pour être adaptés et efficaces. Parmi ces outils figurent les débats interactifs d'initiative sénatoriale, les questions écrites, qui donnent lieu à l'établissement d'un palmarès des ministres, le contrôle de l'application des lois, le suivi des ordonnances, ou encore les missions d'information créées par les commissions permanentes. Le contrôle est dans l'ADN du Sénat. Et, depuis 2008, cette fonction s'est amplifiée.

L'année 2008 constitue un premier tournant : la fonction de contrôle est désormais inscrite dans la Constitution, à l'article 24. Le symbole est fort, puisqu'il est précisé : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » Les commissions d'enquête font également l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle à l'article 51-2.

Par ailleurs, cette réforme entraîne une révision du Règlement du Sénat, qui consacre un droit de tirage permettant à chaque groupe de créer, une fois par an, une mission d'information ou une commission d'enquête. Bien que le Sénat accorde déjà une attention particulière à ce type de contrôle exercé au sein de structures temporaires, le temps consacré au contrôle en séance publique augmente sensiblement à compter de 2008.

Mais c'est en 2018, avec la commission Benalla, que le contrôle prend une nouvelle dimension. C'est un second tournant et il est majeur. Cette commission se caractérise par plusieurs éléments originaux.

En premier lieu, il s'agissait d'une commission législative qui avait demandé à être dotée de pouvoirs d'enquête, ce qui était rare à l'époque. En l'espèce, la demande avait été formulée par le président de la commission des lois Philippe Bas, qui était doté d'une solide légitimité.

En deuxième lieu, deux rapporteurs de deux groupes politiques distincts avaient été désignés, ce qui a permis de dépasser les clivages politiques.

En troisième lieu, cette commission a su mener, dans un climat politique et sociétal particulièrement électrique, des travaux fournis et sérieux, qui ont fait l'objet d'une médiatisation jusqu'alors inédite. À l'Assemblée nationale, une commission portant sur le même thème avait malheureusement imploré à la même époque.

Depuis, le Sénat a affiné sa méthode concernant les commissions d'enquête : la désignation de ses membres respecte le pluralisme ; le travail conduit est collégial, dense, robuste et documenté ; les sujets soumis à investigation sont généralement analysés de façon transpartisane, ce qui conduit à fabriquer du consensus ; les travaux des commissions d'enquête sont suivis, visibles, et suscitent un intérêt croissant de la part des citoyens.

L'une des forces des commissions d'enquête sénatoriales réside dans le pluralisme politique. La fonction de président ou de rapporteur est attribuée à un membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la création obtenant, de droit, s'il le demande, que l'une des deux fonctions revienne à l'un de ses membres. Cette règle, développant le pouvoir de contrôle des groupes d'opposition et minoritaires, garantit une forme d'objectivation du contrôle parlementaire.

La désignation des membres de la commission repose sur une liste établie par les présidents de groupe selon la règle de la proportionnalité. Dès lors, ces derniers sont conduits à s'entendre pour désigner le Bureau, qui comprend un président, six à huit vice-présidents, mais, surtout, un ou deux rapporteurs. Ces éléments permettent d'adapter la commission aux équilibres politiques de l'institution, répondant au souhait de celle-ci de conduire des travaux consensuels.

Ainsi, malgré des sujets sensibles et des positions qui peuvent être définies avant le commencement des travaux de la commission en raison des profils divers des élus, ceux-ci parviennent à conduire des travaux transpartisans. À cet égard, l'exemple de la commission d'enquête TotalEnergies, qui sera présenté tout à l'heure par le sénateur Yannick Jadot, est éloquent.

De façon générale, la désignation des rapporteurs est fluide et simple. Il est même possible de désigner des corapporteurs, ce qui illustre la volonté de collégialité et de représentation pluraliste que défend le Sénat. Plusieurs commissions d'enquête, conduites par des binômes ou même des trinômes, associant majorité et opposition, en sont des exemples emblématiques.

C'est le cas de la commission sur l'affaire Benalla, de la commission chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, ou encore 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, pour laquelle trois rapporteurs appartenant à trois groupes différents avaient été désignés.

Une fois les commissions d'enquête constituées, les présidents et les rapporteurs n'hésitent pas à utiliser leurs pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place pour aller, parfois avec détermination, chercher l'information dans les administrations.

À titre d'illustration, le sénateur Jean-François Husson s'est récemment rendu au ministère de l'économie et des finances pour enquêter au sujet des modalités d'application du dispositif visant à mettre un terme aux opérations frauduleuses d'arbitrage de dividendes.

Surtout, ces commissions ne restent pas confinées dans l'enceinte parlementaire. Grâce à la rigueur des investigations conduites, à l'évolution des modalités de publicité des travaux en commission et aux efforts déployés par les services de communication du Sénat, les travaux des commissions d'enquête sont médiatisés et de plus en plus suivis. Ils deviennent des sources d'information citoyenne sur des sujets majeurs.

Pourtant, les thèmes sont parfois d'apparence aride et technique : ce fut le cas de la commission d'enquête sur le dérapage budgétaire, en 2024, et de celle sur le fonds Marianne, en 2023. Ce fut également le cas de la commission d'enquête sur les cabinets de conseil, dite commission McKinsey. Son président, Arnaud Bazin, et sa rapporteure, Éliane Assassi, ont réussi à faire ressortir toute l'intensité politique de ce sujet et à susciter l'intérêt des citoyens. Fait notable, le sénateur Arnaud Bazin s'est pleinement saisi de ce sujet sur le plan politique, alors que la commission d'enquête était issue de l'exercice du droit de tirage du groupe communiste. Cela illustre l'engagement transversal de cet organe et montre que la diversité des sensibilités politiques peut être une force.

Enfin, nous, universitaires, espérons voir se concrétiser, au-delà de nos écrits, une forme d'emmêlement, ou plutôt d'enrichissement mutuel des fonctions législative et de contrôle. Or nous constatons désormais que des travaux de commission d'enquête peuvent donner naissance à des mesures législatives. La commission d'enquête sur le trafic de stupéfiants, dont les sénateurs Étienne Blanc et Jérôme Durain nous feront tout à l'heure une présentation, a conduit à l'adoption de propositions législatives concrètes. Le contrôle devient ainsi un moteur de la production normative.

Porté par le pluralisme et par une distance institutionnelle à l'égard du Gouvernement, le Sénat exerce un contrôle apaisé et dépolitisé, renforçant la qualité démocratique du débat public. Le Sénat ne se contente pas de contrôler : il éclaire, il informe, il propose. Il fait vivre la démocratie dans sa dimension la plus exigeante. Sans cesse, il diversifie ses moyens de contrôle et développe une expertise reconnue. Les informations qu'il produit nourrissent désormais des travaux bien au-delà des murs de l'institution.

Le développement du contrôle territorial, par le biais de déplacements ou de questionnaires, ainsi que la consultation des élus locaux *via* une plateforme dédiée illustrent cette dynamique d'ouverture et de diffusion des

savoirs. Aujourd'hui, à l'occasion de la Nuit du droit, nous avons de nouveau l'occasion de mesurer concrètement la richesse de cette contribution. (*Applaudissements.*)

Mme Tâm Tran Huy, journaliste Public Sénat. – Avant de laisser le public échanger sur ces sujets avec les sénateurs présents, ces derniers vont vous présenter leurs témoignages relatifs à certaines de ces commissions d'enquête. Nous verrons ainsi comment l'on travaille, concrètement, au sein d'une commission d'enquête.

C. LA GENÈSE D'UN CONTRÔLE RENOUVÉ : EXEMPLES DU FONDS MARIANNE ET DE LA DÉRIVE DES FINANCES PUBLIQUES

Mme Tâm Tran Huy, journaliste Public Sénat. – Monsieur Jean-François Husson, vous êtes le rapporteur général du budget. En 2023, avec le président de la commission des finances, le socialiste Claude Raynal, vous avez décidé d'enquêter sur le fonds Marianne. Pour rappel, ce fonds avait été créé pour subventionner des associations pour des actions de contre-discours et de défense des valeurs de la République sur internet, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty.

Comment est née l'idée de mener ce contrôle et de vous doter des pouvoirs d'une commission d'enquête ?

M. Jean-François Husson, sénateur de la Meurthe-et-Moselle, rapporteur général de la commission des finances

Il y a parallélisme des formes entre les deux enquêtes que nous allons évoquer. Dans les deux cas, la lecture d'un article paru dans la presse a éveillé notre attention, du président Claude Raynal ou de moi-même, et nous a conduits à constituer rapidement une mission d'information, en proposant à tous les membres de la commission des finances d'en faire partie.

Comme vous l'avez dit, le fonds Marianne avait été créé à la suite de l'assassinat de Samuel Paty. Le sujet était donc particulièrement sensible. C'est pourquoi nous avons souhaité que nous soient attribuées les prérogatives d'une commission d'enquête. C'est important, car une personne convoquée par une commission d'enquête ne peut pas refuser de venir, elle doit prêter serment et un faux témoignage peut donner lieu à des poursuites judiciaires. Il m'est d'ailleurs arrivé de saisir la justice dans un tel cas, à l'occasion d'une autre commission d'enquête.

Mme Tâm Tran Huy. – Vous êtes également intervenu récemment sur la dérive des finances publiques. Vous avez été le premier, ou l'un des premiers, à tirer la sonnette d'alarme, dès 2024. Là encore, qu'est-ce qui vous a conduit à déclencher une enquête ?

M. Jean-François Husson. – C'est encore une fois la lecture de la presse. En effet, j'ai appris dans un article de presse, le 20 mars au soir, qu'une

dégradation des comptes publics avait été brutalement annoncée depuis l'Élysée à l'occasion d'une réunion de travail organisée autour du Président de la République. Or cela faisait des mois que nous interrogeons le Gouvernement sur une potentielle dégradation des comptes et que nous recevions systématiquement des réponses très rassurantes, et même trop rassurantes pour ne pas éveiller quelques doutes.

Aussi comprendrez-vous que j'aie mal vécu cette annonce. Dès le lendemain, je me suis donc invité à Bercy, après avoir échangé avec Claude Raynal, en annonçant le matin que je serai sur place en début d'après-midi et que je souhaitais avoir connaissance de toutes les notes publiées par les trois grandes directions : la direction du budget, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale du Trésor (DGT).

Mme Tâm Tran Huy. – Cela illustre bien les deux pouvoirs de contrôle et d'enquête : le pouvoir de convoquer des personnes qui ne peuvent se soustraire à leur audition, mais aussi le pouvoir de contrôler sur pièces et sur place, que vous avez également utilisé dans le cadre de vos travaux sur la fraude à l'arbitrage de dividendes.

M. Jean-François Husson. – Vous faites référence à des travaux plus récents, qui illustrent bien ce que les deux intervenantes viennent d'exposer à propos du contrôle. Chaque année, la commission des finances du Sénat examine une trentaine de rapports de contrôle. Les travaux que vous évoquez remontent à 2018 et le mérite en revient à nos prédécesseurs, Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier, qui s'étaient attelés à cette mission de contrôle à la suite d'un article paru dans *Le Monde* sur la fraude à l'arbitrage de dividendes. Nous avons dû faire preuve de constance : en 2018, le dispositif législatif que nous avons adopté a été aussitôt dévitalisé par la majorité à l'Assemblée nationale ; après y avoir retravaillé, nous avons présenté, en 2024, un nouveau dispositif ; le Gouvernement, après l'avoir combattu avec une certaine vigueur, a finalement annulé l'instruction fiscale qui était parue dans un premier temps au *Bulletin officiel des finances publiques* (Bofip), faisant enfin droit, fin juillet, à la volonté du législateur.

Mme Tâm Tran Huy. – Autre fait notable, auquel vous avez fait allusion : la condamnation du pneumologue Michel Aubier pour faux témoignage, à la suite de son audition par la commission d'enquête de 2015, que vous avez présidée, sur le coût économique et financier de la pollution de l'air.

M. Jean-François Husson. – Nous avons déjà rendu nos conclusions, évaluant le coût annuel de cette pollution à plus de 100 milliards d'euros – ce n'est pas rien ! –, quand, un an plus tard, un vendredi soir, un journaliste de *Libération* m'appelle : « Savez-vous que le professeur Aubier travaillait pour un grand groupe pétrolier ? » Je n'en savais rien. Après un week-end agité, le lundi matin, nous avons décidé – en dehors du cadre de la commission d'enquête, dont la durée est limitée à six mois – d'inviter le professeur Aubier

pour qu'il s'explique. Pour l'anecdote, il ne pouvait initialement pas venir, étant à la montagne, mais je l'ai mis en garde contre un risque de scandale dans la presse, préjudiciable à sa réputation. Résultat : il est venu, plutôt humblement.

Il nous a alors expliqué qu'il n'avait pas bien compris la question relative à ses activités lucratives et nous a confirmé avoir été médecin expert. Il a aussi minimisé sa rémunération annuelle, malgré notre insistance, la situant à peine à la moitié de ce qu'il avait finalement déclaré. J'ai donc décidé de saisir le Bureau du Sénat, qui a considéré qu'il y avait parjure et proposé au Président du Sénat de saisir la justice : le professeur a été condamné.

Nous ne sommes ni des juges ni des censeurs. Dans le cadre d'une commission d'enquête, nous établissons la matérialité des faits et veillons au respect de nos procédures. Les personnes auditionnées ne le comprennent pas toujours – ou font semblant de ne pas le comprendre : il ne s'agit pas d'un débat politique ! Pendant son audition par la mission d'information sur la dégradation des comptes publics, l'ex-Premier ministre Gabriel Attal a tenté de jouer à fleurets mouchetés avec moi, mais c'était hors de propos ! Il ne s'agit pas de politique : il s'agit de chiffres. « Avez-vous dit la vérité ? Quand avez-vous su ? » Une fois ces éléments établis, le Parlement peut accomplir sa mission de contrôle.

La commission d'enquête sur le fonds Marianne – 2 millions d'euros, une « goutte d'eau » ! – a été l'occasion d'une grande débandade : chacun faisait ce qu'il voulait, il n'y avait aucun contrôle. J'en garde un très mauvais souvenir. Cela ferait certainement un bon scénario de série télévisée. À chaque audition, il se passait quelque chose – c'était incroyable. Nous ne pensions pas qu'en deux heures nous pouvions en apprendre autant. Et il y a eu des rebondissements jusqu'à la fin : nous avons même failli ne pas auditionner l'un des protagonistes, la police étant descendue chez lui le matin même de son audition au Sénat. C'était assez croustillant.

D. LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CABINETS DE CONSEIL

Mme Tâm Tran Huy, journaliste Public Sénat. – Autre commission d'enquête qui aurait pu donner lieu à une très bonne série télévisée : celle menée par Éliane Assassi et Arnaud Bazin.

Madame Assassi, vous étiez présidente du groupe communiste, en 2021, quand vous avez exercé votre droit de tirage pour demander la création de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques – aussi appelée commission d'enquête McKinsey. Arnaud Bazin, par ailleurs président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, l'a présidée. Vous avez réalisé un travail d'enquête très approfondi, avec plusieurs milliers de documents épluchés.

Comment ce sujet des cabinets de conseil est-il devenu un enjeu politique et médiatique de premier plan ? Comment avez-vous travaillé, malgré les moyens limités d'une commission d'enquête ?

Mme Éliane Assassi, ancienne sénatrice

Il est vrai que certains sujets peuvent sembler arides. Je rappelle l'intitulé de notre commission d'enquête : l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques. La presse s'en était fait l'écho, mais il était de la responsabilité de la commission d'enquête de démontrer cette influence. Et nous y sommes parvenus.

Nous avons collectivement décidé de ne pas tomber dans les postures politiciennes, et j'en remercie tous les membres de la commission d'enquête. Il était hors de question que nous endossions le costume du juge ou du procureur : telle n'était pas notre mission.

Grâce à la révision de la Constitution de 2008, les groupes politiques disposent d'un droit de tirage annuel. À l'époque, quand, en tant que présidente de groupe, j'ai proposé à mes camarades de demander la création de cette commission d'enquête, j'étais loin d'imaginer l'ampleur de ce que nous allions découvrir au fur et à mesure de nos travaux. J'ai été particulièrement troublée par l'impact négatif de ces consultants sur les agents de nos services publics, dont la boussole est l'intérêt général – c'est loin d'être le cas pour les consultants.

Dans son rapport consacré aux lobbies, une députée du groupe Les Républicains avait aussi souligné le recours exponentiel aux cabinets de conseil privés depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron au pouvoir, en 2017.

Je rappelle aussi que, durant la crise sanitaire, un consultant d'un grand cabinet était intervenu lors d'un comité de suivi sanitaire, en lieu et place soit d'un membre de cabinet ministériel, soit d'un fonctionnaire... Cela a troublé les élus, et les parlementaires en particulier – un député avait alors interrogé le Gouvernement *via* une question d'actualité.

Nous voulions savoir comment l'argent public était utilisé : combien d'argent et pour quoi faire ? La question de l'utilisation de l'argent public a toujours été au cœur des préoccupations de notre groupe – c'est notre marque de fabrique. Voyez l'excellent rapport de mon camarade Éric Bocquet sur l'évasion fiscale et celui, encore plus récent, de mon camarade et ami Fabien Gay, sur les aides publiques versées aux grandes entreprises.

Dès le début de nos travaux, nous avons perçu au sein du Gouvernement une certaine fébrilité – pour ne pas dire un énervement –, qui ne s'est pas atténuée au fil des semaines. Vous vous souvenez de l'audition des deux directeurs associés du cabinet McKinsey, qui a eu un grand écho dans le pays, car on a appris à cette occasion que le cabinet n'avait payé aucun impôt sur les sociétés depuis dix ans et que la fameuse mission d'évaluation du métier d'enseignant n'avait strictement rien donné malgré une

rémunération substantielle. Le lendemain de cette audition et le jour même de l'audition de Mme Amélie de Montchalin, alors ministre de la transformation et de la fonction publiques, le Premier ministre Jean Castex avait adressé une circulaire à tous ses ministres pour leur demander de réduire la voilure en matière de recours à des cabinets de conseil privés. Le Président de la République était lui-même intervenu : « S'ils veulent aller au pénal, qu'ils y aillent ! », faisant référence à nos travaux. Je pense aussi à la conférence de presse totalement lunaire de Mme de Montchalin et de M. Dussopt, alors ministre des comptes publics : sur la défensive, ils avaient livré une conférence de presse qui s'est avérée totalement contre-productive pour eux.

Ce sont eux, les membres du Gouvernement, mais aussi le Président de la République lui-même, qui ont fait de nos travaux un enjeu politicien. Mais nous avons gardé le cap, après en avoir longuement discuté avec Arnaud Bazin et avec tous les membres de la commission d'enquête ; et nous avons réussi à aboutir à un consensus respectueux du pluralisme, c'est-à-dire de chaque groupe représenté au sein de la commission d'enquête.

Nous avons accompli un formidable travail : 40 auditions, 41 personnes entendues sous serment, 131 questionnaires envoyés, 7 300 documents analysés – y compris la nuit. C'est ainsi que, M. Véran nous ayant adressé des milliers de documents la veille de son audition, les administrateurs du Sénat ont travaillé toute la nuit pour les analyser. Notre équipe d'administrateurs était elle aussi convaincue qu'elle participait à un travail d'utilité publique. Je salue le travail remarquable des agents du Sénat, et tout particulièrement des administrateurs et administratrices.

De nos travaux sont sorties dix-neuf propositions, traduites dans une proposition de loi que le Sénat a déjà adoptée à deux reprises et qui, aujourd'hui encore, erre dans les couloirs de l'Assemblée nationale. (*Applaudissements.*)

Mme Tâm Tran Huy. – Monsieur Bazin, quelques mots sur vos méthodes de travail ?

M. Arnaud Bazin, sénateur du Val-d'Oise

Auparavant, pour préciser le contexte, je tiens à rappeler que l'année 2022 était une année d'élection présidentielle et que le Président de la République a été mis en cause, non par nous, mais par la presse qui suivait nos travaux. Nous avons en effet mis en évidence que certains cabinets de conseil, en particulier McKinsey, avaient reçu des commandes assez faramineuses. Par ailleurs, il avait été établi par la presse que certains salariés de cabinets de conseil, notamment McKinsey, avaient participé à la préparation de la campagne électorale du Président de la République en 2017. Il ne faut pas chercher plus loin les raisons de la tension extrêmement forte que nous avons ressentie lorsqu'est venue pour la commission d'enquête l'heure de rendre ses conclusions. Éliane Assassi a rappelé les difficultés

auxquelles nous avons été confrontés et la tension que nous avons perçue dans les réponses un peu embarrassées que nous avons reçues.

En tant que membre de la commission des finances du Sénat, j'ai été très marqué par le fait que – nous l'avons noté d'emblée, dès la première audition de la commission d'enquête – personne dans l'administration d'État n'était capable de nous donner le montant de la dépense globale, par exercice budgétaire, liée au recours à des cabinets de conseil... Sans être en mesure de la déterminer plus précisément, car nous n'avons pas enquêté auprès de tous les opérateurs, nous avons établi qu'elle dépassait le milliard d'euros en 2021, soit le double du montant observé en 2017 : il s'agissait donc bel et bien d'une explosion de la dépense, hors de tout contrôle, qui méritait que nous l'examinions de très près.

Comment communiquer sur des sujets arides ? Quand on est élu, que l'on soit conseiller municipal ou parlementaire, il faut être curieux et partager cette curiosité. Bien sûr, notre commission d'enquête avait un titre un peu formel, mais nous avons pu dans ce cadre évoquer par exemple l'influence des cabinets de conseil privés sur la politique vaccinale contre la covid-19. La direction de la communication du Sénat et les médias nous ont aussi permis de mettre nos travaux en lumière.

Et il n'est pas interdit de saisir certaines occasions ! Nous nous sommes interrogés, au vu des chiffres d'affaires réalisés par les cabinets de conseil, sur les recettes d'impôt sur les sociétés perçues par l'État. Nous avons donc demandé quels étaient les montants d'impôt sur les sociétés acquittés sur les dix dernières années par les quinze ou vingt cabinets de conseil auxquels l'État avait le plus recours. Bercy nous a transmis un tableau et nous nous sommes rendus sur place pour vérifier que nous avons bien compris les éléments transmis. Nous avons été accueillis chaleureusement, au mois de janvier, toutes fenêtres ouvertes – cela fait des souvenirs !

C'est ainsi que nous avons pu établir qu'un de ces cabinets de conseil n'avait payé aucun impôt sur les sociétés sur les dix années précédentes : McKinsey. En tant que membre de la commission des finances, je n'étais qu'à moitié surpris : nous connaissons bien le système des prix de transfert, qui permet à une société mère de facturer des prestations – utilisation du nom, frais d'informatique générale, frais de documentation, etc. – pour exporter les bénéfices réalisés en France vers le Delaware, en l'occurrence, où l'on paie tout au plus 150 ou 175 dollars d'impôts annuels.

Lors d'une audition publique sous serment, j'ai interrogé M. Karim Tadjeddine, associé senior du cabinet McKinsey, responsable du secteur public. Je rappelle que le parjure est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Or M. Tadjeddine nous a dit, de façon quelque peu imprécise, que sa société payait tous ses impôts en France. S'il fallait comprendre qu'elle était soumise à l'ensemble des impôts et taxes français, il n'a pas menti. S'il fallait comprendre qu'elle payait l'impôt sur les sociétés en

France, il a menti. Nous avons donc proposé au Président du Sénat de saisir le procureur de la République, mais cette démarche n'a pas prospéré, étant entendu que la société avait bel et bien payé un impôt sur les sociétés... de zéro euro pendant dix ans... Une telle découverte s'est en tout cas révélée fort opportune pour nous, car elle a intéressé les médias et le public.

E. LA FABRIQUE D'UN RAPPORT TRANSPARTISAN : LA COMMISSION D'ENQUÊTE TOTALENERGIES

Mme Tâm Tran Huy, journaliste Public Sénat. – Les binômes qui sont à la tête des commissions d'enquête sont l'incarnation du caractère transpartisan de ces dernières. Nous allons aborder un autre exemple de ce fonctionnement : la commission d'enquête sur TotalEnergies, dont vous avez été le rapporteur, monsieur Jadot. Disons qu'elle n'était pas très bien partie...

M. Yannick Jadot, sénateur de Paris

Ah bon, pourquoi ? (*Sourires.*)

Mme Tâm Tran Huy. – Parce qu'elle résultait d'un droit de tirage de votre groupe, le groupe écologiste, et que son président était le sénateur Les Républicains Roger Karoutchi, qui n'est pas tout à fait sur la même ligne que vous... On s'attendait donc à ce que la commission d'enquête explose en plein vol. Mais, finalement, vous avez trouvé une voie de passage, acceptable par tous les groupes politiques. Comment parvient-on à construire un consensus sans pour autant renier ses convictions ?

M. Yannick Jadot. – Nous sommes à l'automne 2023 : la guerre en Ukraine est déjà en cours ; TotalEnergies est toujours présent en Russie ; son président-directeur général, M. Pouyanné, était à Bakou, en Azerbaïdjan, quelques jours avant le nettoyage ethnique du Haut-Karabagh ; TotalEnergies ne cesse d'accroître ses capacités de production de pétrole et de gaz...

La question qui s'est posée à nous, écologistes, était la suivante : nos politiques publiques permettent-elles de contrôler le respect ou non par un groupe français – TotalEnergies a son siège social en France et est fortement lié à l'histoire de notre pays – de nos engagements en matière climatique, en matière de démocratie et en matière de protection des droits humains ?

Bien sûr, lorsque nous avons demandé, exerçant notre droit de tirage, la création de cette commission d'enquête, cela a fait tiquer : « Qu'est-ce que c'est que ça ? Encore les écolos !... Jadot arrive au Sénat, il veut s'en prendre à TotalEnergies ! » Le président Pouyanné a même écrit au Président du Sénat pour s'inquiéter de cette initiative, et l'accueil au sein du Bureau du Sénat a été assez frais...

Les commissions d'enquête sont un outil de notoriété extrêmement puissant pour le Sénat, qui court donc un risque réputationnel. Il est délicat

de refuser une commission d'enquête au simple motif qu'elle pourrait déplaire ou qu'elle s'intéresse aux intérêts d'un groupe pétrolier français !

Si Roger Karoutchi a été nommé président de la commission d'enquête, c'est précisément pour son intelligence diplomatique. Il l'a dit d'emblée : les enjeux énergétiques et climatiques lui importaient assez peu ; il était là pour que les travaux de la commission d'enquête se déroulent au mieux. L'ambiance a été très fraîche au départ, mais nous avons trouvé un terrain d'entente qui nous a permis de faire vivre cette commission. Si elle a tenu et si son rapport a été adopté à l'unanimité moins une abstention, c'est grâce à notre volonté d'aboutir.

Lorsqu'on parle de commission d'enquête, on a vite fait d'imaginer un scénario de film à l'américaine. Mais les commissions d'enquête du Sénat ne sont pas inquisitoires : il ne s'agit pas de mettre quelqu'un sur le gril pendant quatre heures pour lui faire un procès médiatique ; les choses sont beaucoup plus policées.

Nous avons auditionné les meilleurs experts du climat et de l'énergie, reçu tous les grands patrons français du secteur, ainsi que d'autres – Airbus, Stellantis, etc. –, des représentants de la société civile, des ministres, et même un ancien Président de la République – celui qui est libre... Ces auditions nous permettent de recueillir énormément d'informations et donnent une visibilité politique à la commission d'enquête.

Par ailleurs, il faut saluer le travail considérable qu'a accompli le secrétariat de la commission d'enquête, dont le responsable, M. Picy, avait un rôle de coordonnateur entre le rapporteur et le président.

C'est cette intelligence collective qui nous a permis de travailler ensemble.

Nous n'avons pas seulement abordé les questions climatiques ; nous avons également parlé de souveraineté. Ainsi, au cours de la commission d'enquête, le président Pouyanné a déclaré que TotalEnergies pourrait se faire coter à New York. De fait, l'idée que cette entreprise, qui est désormais détenue par des actionnaires majoritairement étrangers, pourrait ainsi quitter la place de Paris a soulevé l'indignation de mes collègues sénatrices et sénateurs.

De la même façon, la présence de TotalEnergies en Russie est gênante.

La commission d'enquête est ainsi parvenue à deux conclusions fortes : premièrement, la France doit cesser aujourd'hui d'être le premier importateur de gaz naturel liquéfié russe, ce qui la conduit à procurer à ce pays plus de devises qu'elle n'en donne à l'Ukraine, fait problématique s'il en est ; deuxièmement, l'État doit revenir au capital de TotalEnergies *via* ce que l'on appelle une action spécifique, grâce à laquelle il disposerait de certains pouvoirs de contrôle.

Finalement, grâce à un travail mené en bonne intelligence et dans une ambiance policée, nous avons adopté ce rapport sur TotalEnergies, qui fait désormais référence. (*Applaudissements.*)

F. NARCOTRAFIC : DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE À LA LOI

Mme Tâm Tran Huy, journaliste Public Sénat. – Pour conclure, nous allons maintenant nous pencher sur la façon dont une commission d'enquête peut connaître une traduction législative. Tel est le cas de la commission d'enquête sur le narcotrafic, dont les travaux ont conduit à l'adoption d'une loi renforçant les moyens de lutte contre les trafiquants.

Monsieur Étienne Blanc, vous êtes sénateur Les Républicains du Rhône et avez été le rapporteur de cette commission d'enquête. Monsieur Jérôme Durain, vous êtes, pour quelques heures encore, sénateur socialiste de Saône-et-Loire – vous allez quitter le Sénat pour présider la région Bourgogne-Franche-Comté –, et vous avez présidé cette commission d'enquête sur le narcotrafic.

Qu'est-ce qui explique, selon vous, le retentissement – il ne fut pas seulement médiatique – de cette commission d'enquête ? Surtout, comment avez-vous pu aboutir assez rapidement à une telle traduction législative de vos conclusions ?

M. Jérôme Durain, sénateur de la Saône-et-Loire

Je parlerai de la méthode de travail adoptée par la commission d'enquête ; Étienne Blanc, quant à lui, reviendra sur la traduction législative de notre rapport.

Tout est parti de Marseille et des soixante-quinze narchomicides qu'on y a enregistrés en deux ans – la commission d'enquête a été l'occasion d'ouvrir tout un champ lexical : narchomicides, narcotrafic, narcoracaille. C'est là d'ailleurs l'intérêt du travail sénatorial et du contrôle parlementaire : il y a des faits – par exemple, l'affaire Benalla – et il y a des dynamiques, une dynamique criminelle dans le cas d'espèce. Aussi, Marie-Arlette Carlotti, avec deux autres collègues des Bouches-du-Rhône, puis le groupe Les Républicains ont voulu se pencher sur le sujet, parce que nous avons bien senti qu'il se passait quelque chose.

Ce qu'a révélé la commission d'enquête a été une découverte pour beaucoup, qui ont alors pris conscience de l'évolution criminelle que connaît notre pays. En revanche, de nombreux élus, de nombreux maires, qui en étaient parfaitement informés, ont salué le fait qu'enfin la représentation nationale s'intéresse à ce phénomène qui est en train de gangréner leurs territoires, *via* notamment le blanchiment d'argent par certains commerces. Nous avons appréhendé la dynamique criminelle dans sa phase ascendante, laquelle, malheureusement, se poursuit.

Ce qui a très vite assis la légitimité de notre travail, c'est la prise de conscience de la gravité des faits. Les auditions retransmises en ligne ont connu assez rapidement un grand succès sur les réseaux sociaux, avant de rencontrer un certain écho auprès du public.

La réussite de nos travaux s'explique sans doute aussi parce que nous nous sommes accordés sur le périmètre politique de cette commission d'enquête. Bien qu'Étienne Blanc et moi-même ne soyons pas sur la même ligne politique, nous sommes convenus de n'aborder ni le champ de la prévention ni la question du statut des stupéfiants et de restreindre le périmètre de la commission d'enquête à la question répressive. Ce choix, celui de l'efficacité, nous a permis de proposer des solutions transpartisanes.

Sur le plan de la méthode, nous avons également fait un bon travail en matière de contrôle de l'exécutif, et ce grâce aux administrateurs du Sénat, qui, tels des chiens truffiers, ne lâchent rien. Par exemple, alors que Gérard Darmanin nous promettait un « plan stup' », nous ne voyions rien venir. Nous avons alors menacé de nous fâcher, et nous avons fini par obtenir les éléments que nous demandions.

Par ailleurs, notre commission d'enquête a permis d'influer sur les esprits. Ainsi, au fil des auditions, tant le directeur général de la gendarmerie nationale que le directeur général de la police nationale et que d'autres responsables de la police, de la gendarmerie ou des douanes ont fini par admettre que la corruption était une réalité dans notre pays, avant que les ministres eux-mêmes ne nous disent qu'il y avait un problème en la matière. Nous avons donc fini par obtenir la reconnaissance de l'existence de ces phénomènes qui sont, pour le moins, assez lourds.

Enfin, nous avons assuré le « service après-vente » de cette commission d'enquête en effectuant ce que j'appellerai un « narco-tour ». Étienne Blanc et moi-même nous sommes engagés dans un tour de France qui nous a permis de poursuivre le travail parlementaire et, de fait, de préparer le terrain à l'élaboration de la loi qui en a découlé.

M. Étienne Blanc, sénateur du Rhône

Comment aboutir au vote d'une loi à l'unanimité ? Avant tout, il faut se parler. Dans cette maison, nous échangeons des arguments dans un respect mutuel qui n'est pas la marque de fabrique de toutes les assemblées de ce pays – je le regrette. Nous avons traité des sujets lourds, des sujets éminemment conflictuels, mais nous les avons abordés en nous respectant les uns les autres. Au bout du compte, on en revient au principe même de la démocratie au sens d'Aristote : quand on fait un pas vers l'autre, quand on se comprend, on arrive à trouver une voie commune. Cette vertu, qui est fondamentale dans nos démocraties, on la retrouve au Sénat.

Cette loi sur le narcotrafic est donc le fruit d'une commission d'enquête, laquelle a eu le mérite de considérer ce sujet depuis la base jusqu'au

sommet. Auparavant, nous avons étudié des textes portant, pour les uns, sur le blanchiment, pour les autres, sur la consommation ou les sanctions – je pense à la création de l’amende forfaitaire délictuelle –, le tout formant un puzzle. La commission d’enquête nous a permis de nous doter d’une vision globale sur le narcotrafic, dont nous avons très vite compris qu’il était une entreprise criminelle. Comme avec Carrefour ou Lidl, il y a un consommateur qu’il faut approvisionner. C’est ainsi qu’un organisateur crée une entreprise chargée de faire cheminer le produit vers le consommateur. Une fois que l’on a compris cela, on peut définir un projet global et cohérent. Autant on peut se disputer sur des points de détail, autant on s’accorde beaucoup plus facilement quand il s’agit d’élaborer un schéma d’ensemble de destruction de l’entreprise criminelle qu’est le narcotrafic.

Enfin, cette unanimité a été rendue possible par la présence, à nos côtés, de collaborateurs de grande qualité.

La lutte contre le narcotrafic nécessite des réponses puissantes qui peuvent parfois toucher aux limites de la protection des droits individuels. Je citerai deux exemples.

Notre code de procédure pénale contient désormais un dispositif dit du « procès-verbal séparé » ou du « dossier-coffre », lequel contient des informations liées à l’enquête qui ne sont pas communiquées à la défense. Cette mesure constitue une atteinte au principe du contradictoire. Or, si nous sommes parvenus à insérer dans notre droit un tel dispositif, c’est grâce au travail de nos collaborateurs, qui ont étudié la jurisprudence européenne et qui ont pu nous dire où se situait le point de rupture. Un tel travail favorise le consensus.

Autre exemple : lorsque nous avons décidé de développer le statut des repentis, qui s’inspire du droit américain et du droit italien en matière de lutte contre la mafia, il a fallu prévoir certaines limites. Là encore, nos collaborateurs ont su très utilement nous dire jusqu’où, précisément, nous pouvions aller. J’en veux pour preuve que le Conseil constitutionnel n’a retoqué aucun des articles du texte que nous avons voté, hormis deux d’entre eux, qui y avaient été insérés en séance de manière un peu précipitée, sans que nous en soyons les initiateurs.

Je conclurai en faisant ce constat : quand on se connaît, quand on se respecte, au bout de six mois, le libéral contemporain que je suis peut s’entendre avec le socialiste désuet qu’est Jérôme Durain. (*Sourires.*)

Nous sommes fiers du travail accompli, qui a été utile pour la Nation – les services de l’État et les maires nous le disent. Telle est la marque de fabrique du Sénat. Si les responsables politiques pensaient avant tout à faire œuvre utile, le pays irait un peu mieux. (*Applaudissements.*)

G. ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Question dans la salle. – Je m'appelle Nathalie, je suis assistante export et je reprends des études de droit. J'ai été jurée d'assises, expérience qui m'a profondément marquée.

Lors des travaux que vous avez menés au sein de ces différentes commissions d'enquête, surtout si elles portaient sur des sujets particulièrement sensibles, notamment lorsqu'ils impliquent l'exécutif ou de grands groupes, avez-vous subi des pressions ?

Une fois vos travaux achevés et vos conclusions rendues – et je ne parle pas des propositions de loi qui peuvent en découler –, êtes-vous parfois déçus que vos recommandations ne soient pas suivies d'effets ?

M. Arnaud Bazin. – Pour ma part, je n'ai subi aucune pression. Évidemment, les parties prenantes ont été amenées à s'exprimer, notamment le syndicat qui représente les cabinets de conseil, qui a eu largement la parole. Chacun a donc pu dire ce qu'il avait à dire.

À votre seconde question, je répondrai par oui et par non. Au Sénat, nous avons fait preuve d'une très grande cohérence en votant à l'unanimité, comme Éliane Assassi l'a rappelé, une proposition de loi qui reprenait dix-neuf de nos recommandations. À l'Assemblée nationale, ce texte a été massacré, non pas en commission des lois, où il avait été peu modifié, mais en séance publique, où un intense lobbying a eu cours.

En seconde lecture au Sénat, tout en retenant un certain nombre des modifications techniques apportées par l'Assemblée nationale, nous avons veillé à restaurer l'architecture de notre proposition de loi pour lui redonner toute sa force. Et elle a une nouvelle fois été votée à l'unanimité. Elle attend désormais d'être examinée à nouveau par l'Assemblée nationale...

En définitive, nous n'avons pas, au Sénat, à être déçus par les suites, rapides et consensuelles, qui ont été données à cette commission d'enquête.

M. Yannick Jadot. – Un conflit judiciaire m'a opposé à TotalEnergies. En 2022, au déclenchement de la guerre en Ukraine, j'ai déclaré que cette entreprise était complice des crimes de guerre commis là-bas, puisque son activité – et l'on sait qu'en Russie les activités pétrolières sont très liées au régime de Poutine – finançait cette guerre. TotalEnergies a donc porté plainte contre moi pour diffamation.

Le Sénat a eu à statuer sur mon rôle dans cette commission d'enquête, dont j'étais le rapporteur. Le comité de déontologie s'est donc réuni à cet effet, à la requête du Président du Sénat, et, sur la question spécifique de la Russie, m'a demandé de me déporter. Autrement dit, mes collègues pouvaient interroger TotalEnergies sur ses activités en Russie, ce que, pour ma part, je ne pouvais pas faire. Vous voyez, sur cet exemple, de quelle manière les choses peuvent s'organiser dans de telles circonstances.

Depuis lors, la 17^e chambre du tribunal correctionnel de Paris a reconnu ma bonne foi : TotalEnergies est reparti du tribunal toujours lesté de sa complicité avec le régime de Poutine...

Je ne sais si le président Malhuret a rencontré des problèmes analogues avec TikTok, mais, évidemment, une commission d'enquête peut se heurter à des intérêts très particuliers.

M. Jean-François Husson. – Notre commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, la première que j'ai eu l'honneur de présider, n'a pas subi de pressions particulières. Si je dois avoir un regret, c'est que, la première fois, on ne pense pas à tout : on essaie d'abord de tenir son rôle !

En 2015, aucune des auditions n'était publique et nous étions tenus à la confidentialité des débats, à tel point que nous n'avons rien pu dire lorsque nous avons demandé au professeur Michel Aubier de revenir s'exprimer devant nous. Néanmoins, j'estime qu'à l'époque nous avons réussi l'essentiel, à savoir provoquer un électrochoc. En revanche, nous avons globalement échoué à faire en sorte que cet enjeu du coût de la pollution de l'air soit pris en compte.

Dans le cas d'espèce, il n'était pas nécessaire d'en passer par la loi pour mettre en œuvre concrètement un certain nombre de nos recommandations, dont certaines étaient très simples d'application. Le problème est que les – nombreuses – instances concernées avaient décidé de ne bouger que si un mouvement associatif ou politique se manifestait.

C'est dommage, car c'est précisément ce qui manque aujourd'hui pour mettre en œuvre ce type de recommandations ou d'ambitions émanant du politique : c'est à la société de s'emparer de ces sujets, en relation avec les élus, dans une compréhension mutuelle, plutôt que d'obéir parfois à des oukases ou à des partis pris trop radicaux, au risque de nuire à la mise en œuvre concrète des conclusions de nos rapports.

M. Étienne Blanc. – La commission d'enquête sur le narcotrafic entendait faciliter l'usage du renseignement pour lutter contre ce fléau. Le narcotrafic nécessite des échanges entre producteurs et consommateurs ; aussi, l'une de nos propositions consistait à faciliter l'accès aux messageries cryptées grâce aux *backdoors*, ces « portes dérobées », et, surtout, à pouvoir trier les millions d'informations ainsi recueillies *via* l'utilisation de systèmes algorithmiques. Cette mesure n'a été approuvée ni par l'Assemblée nationale ni par le Conseil constitutionnel, qui l'a finalement retoquée. Nous le regrettons.

Question dans la salle. – Je prépare les concours d'administrateur parlementaire. Ma question porte sur la technicité des sujets qui peuvent être abordés par ces commissions d'enquête. Les élus que vous êtes ne maîtrisent pas tous les sujets, y compris, peut-être, ceux dont vous vous emparez dans le cadre de tels travaux d'enquête. Comment parvenez-vous malgré tout à vous forger une opinion ?

Question dans la salle. – Monsieur le sénateur Bazin, nous savons que la corruption, cas parmi d'autres d'atteinte à la probité réprimée par le code pénal, représenterait un coût pour la France de 120 milliards d'euros, selon l'association Anticor. Cette réalité contribue à la fameuse crise de défiance des citoyens envers leurs représentants – le dire est malheureusement devenu un lieu commun. L'actualité récente nous en donne encore un exemple, avec cette affaire très médiatisée qui a vu la condamnation, au terme de son procès, d'un ancien Président de la République – celui qui n'est pas libre, n'est-ce pas, monsieur Jadot !

Je voudrais donc savoir comment le Sénat lutte contre ces atteintes à la probité – M. Jadot a lui-même apporté un élément de réponse en évoquant son déport.

M. Jérôme Durain. – Heureusement que les élus ne connaissent pas tout ! Dans certaines municipalités, le plus mauvais exemple est celui de l' élu chargé des travaux qui sait mieux que les entreprises elles-mêmes de quelle épaisseur doit être l'enrobé ! Or nous n'avons pas vocation à tout connaître : nous devons nous appuyer sur les services.

Quand mon collaborateur m'a suggéré de quitter la commission des affaires sociales pour rejoindre la commission des lois, je lui ai d'emblée répondu que je n'avais pas fait une heure de droit dans ma vie. Pourtant, il me semble avoir été un honorable membre de ladite commission et y avoir fait un travail correct.

Nous ne sommes pas des spécialistes : nous sommes là pour représenter le peuple, avec nos idées, avec nos convictions, avec nos valeurs, celles de la République. Pour le reste, sur le plan juridique, des personnes très compétentes sont là pour nous aider, selon une organisation bien huilée.

Mme Éliane Assassi. – J'abonde dans le sens des propos de Jérôme Durain : les parlementaires défendent des valeurs et ont des convictions sans forcément disposer de connaissances juridiques. Pour ma part, je n'ai jamais fait de droit, ce qui ne m'a pas empêchée de siéger à la commission des lois. L'intérêt général est au cœur de notre fonction et c'est cela qui compte. Lorsque les sénateurs examinent des sujets techniques, ils échangent de façon permanente avec les administrateurs du Sénat, dont le professionnalisme est reconnu, afin de construire la réponse la plus adaptée.

M. Arnaud Bazin. – Le déport est requis lorsqu'un conflit d'intérêts survient. C'est d'ailleurs dans ce cadre-là que le conseil de déontologie a été conduit à émettre un avis sur la situation de M. Jadot comme rapporteur de la commission d'enquête relative aux liens entre l'État et TotalEnergies.

Le comité de déontologie est au service de tous les sénateurs de façon permanente. Il répond de manière écrite et argumentée à chaque question posée, notamment pour ce qui est d'éviter les conflits d'intérêts. Ce système a gagné en importance au sein du Parlement dans la période récente. Les

conseils que je suis amené à délivrer aujourd'hui sont plus nombreux qu'auparavant, mais restent insuffisamment nombreux à mon goût.

Le comité de déontologie emploie plusieurs méthodes pour mener son action : déclarations préalables, déclarations orales, déports, etc. J'ajoute que chaque parlementaire est responsable de sa situation en matière de conflit d'intérêts. Ainsi, un parlementaire a parfaitement le droit de ne pas suivre un conseil pour lequel il nous a sollicités, mais il devra, le cas échéant, en répondre devant la justice.

Du reste, le comité de déontologie n'est pas chargé de la prévention de la corruption, il veille seulement au respect du principe de dignité. Si celui-ci est enfreint par un parlementaire, le Président du Sénat nous saisit pour avis. Les affaires de corruption au sens strict concernent la justice. Cela dit, en tant que parlementaires, nous sommes attentifs à tous les éléments législatifs qui permettent de renforcer les dispositifs de lutte contre la corruption.

Pour le reste, je partage tous les propos de mes collègues. Nous sommes des « généralistes de tout », mais nous ne sommes spécialistes de rien. Une commission d'enquête se déroule sur six mois, ce qui laisse le temps à ses membres de s'acculturer à un certain nombre de sujets, même s'ils n'y connaissent pas grand-chose *a priori*. Dans un autre registre, le contrôle budgétaire permet d'aller au fond des choses.

En revanche, lorsqu'on est rapporteur d'une proposition de loi, les choses sont différentes, car on ne dispose que de quelques jours pour élaborer le texte. L'aide de professionnels bien avisés s'avère donc indispensable.

M. Yannick Jadot. – Les membres d'une commission d'enquête ne sont pas choisis au hasard. Chaque groupe désigne un parlementaire qui a intérêt à y siéger et qui y mettra de l'engagement. Des auditions sont ensuite conduites, en très grand nombre : elles nous permettent de construire notre intelligence collective et notre compétence sur le thème de la commission.

Quelques mots sur la corruption. D'après diverses enquêtes, 75 % des Français pensent que les responsables politiques sont corrompus : c'est un énorme problème ! Compte tenu des moments que nous vivons, notamment de ce qui se passe aux États-Unis, la défense rigoureuse de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs et du fonctionnement de la justice par le Parlement – donc par le Sénat – est au cœur de la défense de la démocratie.

Question dans la salle. – Ma question porte sur la place du Sénat au cœur du processus législatif, à l'heure où l'Assemblée nationale ne dispose d'aucune majorité absolue. Les contestations sont nombreuses, bien que la situation actuelle soit le résultat de dispositifs constitutionnels. La presse fait état d'un contournement de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de certains textes. Comment percevez-vous les choses, notamment dans vos discussions avec vos collègues députés ?

Aujourd'hui, le pouvoir exécutif est mis en accusation davantage que le Sénat, qui occupe une place de plus en plus importante. On sait notamment que votre assemblée a examiné en premier certains textes. Que restera-t-il de cette période si l'Assemblée nationale retrouve de nouveau une majorité claire ? Comment pourrez-vous alors défendre la légitimité du Sénat ?

M. Jean-François Husson. – Le Sénat n'a pas choisi la situation que la France connaît aujourd'hui. Nous souhaitons tous ici nous engager pour le pays, être utiles, contribuer à des choix de politique publique.

Le constituant de 1958 n'avait pas imaginé un seul instant que l'Assemblée nationale pourrait être à ce point fragmentée, faible, disparate. La situation actuelle donne certes une place particulière au Sénat. Néanmoins, notre démocratie repose sur un Parlement dont les assemblées constituent les deux faces d'une même pièce. Or force est de constater qu'elles sont aujourd'hui diamétralement opposées.

Le Sénat ne devrait tirer aucune conclusion, par glissement, d'un affaiblissement de l'Assemblée nationale. De fait, il a davantage de place, mais, dans la lettre comme dans l'esprit de la Constitution de la Ve République, c'est le suffrage universel qui doit toujours l'emporter.

Si c'est le Sénat qui a dû porter à bout de bras l'examen du projet de loi de finances pour 2025, c'est parce que l'Assemblée nationale, à l'issue de la discussion de la première partie, sur laquelle de très nombreux amendements avaient été déposés, a rejeté les choix qu'elle avait elle-même faits au fil des articles : nous avons hérité de cette situation.

Le Sénat doit prendre garde à ne pas se tromper sur la situation actuelle. Le risque est que les Français se disent qu'ils assistent à un jeu de dupes dans lequel ils ne se retrouvent absolument pas.

Après la censure, qu'ont dit les Français aux parlementaires ? Qu'il fallait qu'ils se mettent d'accord ! À ceux qui, à bon droit, leur faisaient remarquer qu'ayant choisi une Assemblée nationale particulièrement éclatée ils avaient rendu très difficile le vote d'un budget, ils ont répondu en substance : « Ce n'est pas notre problème ! »

Que s'est-il passé ? Beaucoup craignaient que la commission mixte paritaire ne s'étale sur huit jours. Or il a fallu un jour et demi pour parvenir à un accord, sans bagarre ni irrespect. Dans le capharnaüm général, il faut toujours regarder vers la lumière : pourquoi vouloir rester dans le noir en considérant le bazar ou le chaos comme inévitables ?

M. Yannick Jadot. – Si un certain nombre de propositions de loi ou de projets de loi ont d'abord été examinés par le Sénat, c'est parce qu'il existe, outre une majorité difficile à trouver à l'Assemblée nationale, un alignement politique entre la majorité sénatoriale et le Gouvernement. Notre pays manque d'une culture du compromis. Nous vivons dans un système politique par principe majoritaire, où seul le projet du candidat élu à la présidentielle va

définir la ligne politique du pays pour les années à venir. Or les choses ne fonctionnent pas comme cela dans la réalité. Dans la vie de tous les jours, chacun est contraint de faire des compromis. Pourquoi de tels compromis seraient-ils impossibles à trouver en politique ? Arrêtons de considérer que tout est binaire.

L'Assemblée nationale devrait développer une culture du compromis telle qu'elle existe au Sénat – reste que nous nous sommes âprement affrontés, par exemple, sur la question de l'immigration – et au Parlement européen, où aucun groupe n'a la majorité. Ainsi le Sénat parvient-il toujours à trouver des compromis concernant les compétences des élus locaux. En tant que membre de la commission des affaires économiques, je sais que nous sommes également capables de nous mettre d'accord sur les questions de logement, d'autant que chacun d'entre nous connaît les réalités locales. Il y a encore quelques jours, nous avons travaillé de manière totalement transpartisane avec la Fédération française du bâtiment (FFB). Je peux vous assurer que si le Parlement s'occupait du logement, la situation de notre pays ne serait pas celle que nous connaissons aujourd'hui !

Mme Éliane Assassi. – Il est vrai que notre pays traverse une crise politique qui est d'une ampleur rarement connue. Les choses fonctionnaient bien jusqu'à présent, car les pères de notre Constitution avaient imaginé un certain nombre de scénarios susceptibles de naître de configurations différentes.

Au Sénat, nous sommes bel et bien capables de trouver des compromis, bien qu'ils conduisent souvent à tirer les choses vers le bas. Cette culture du compromis existe également au sein du Parlement européen, comme l'a rappelé Yannick Jadot. Si elle fait défaut à l'Assemblée nationale, c'est en raison du scrutin majoritaire, qui déséquilibre complètement notre système politique. Il est temps de réviser la Constitution, pour inscrire dans le marbre de la loi l'élection des députés à la proportionnelle.

M. Étienne Blanc. – La Constitution ne traite pas directement du mode de scrutin. Une autre solution dont on ne parle jamais consisterait à adopter, suivant le modèle anglo-saxon, le scrutin uninominal à un tour. C'est un mode d'élection un peu brutal, certes, mais il aurait le mérite de régler le problème qui se pose aujourd'hui. En 1958, les responsables politiques s'étaient interrogés sur l'opportunité d'un tel mode de scrutin, mais le général de Gaulle, qui redoutait le parti communiste, alors crédité de 33 % des voix, l'avait finalement écarté.

Je ne crois pas que la V^e République puisse fonctionner avec un mode de scrutin proportionnel. Je suis de ceux qui pensent qu'elle fonctionne bien avec un scrutin majoritaire et qu'elle fonctionnerait encore mieux avec un scrutin majoritaire à un seul tour.

Question dans la salle. – Avez-vous déjà mené des commissions d'enquête en collaboration avec l'Assemblée nationale ? Le cas échéant, aimeriez-vous le faire ?

M. Jean-François Husson. – Non, non et non !

M. Étienne Blanc. – C'est impossible ; je ne vois pas sur le fondement de quel texte on pourrait créer une commission d'enquête mixte entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Question dans la salle. – La question fondamentale qui se pose, c'est celle des mécanismes d'arbitrage et de gouvernance. Quel que soit le sujet abordé – cabinets de conseil, impact et attribution des aides d'État, etc. –, le Sénat est très mal équipé, car il dispose de peu de moyens et d'un nombre de collaborateurs extrêmement réduit. Leurs compétences sont pourtant précieuses pour tirer parti de vos travaux ; aujourd'hui, vous n'exploitez, semble-t-il, que 1 % ou 2 % de la mine d'informations que vous avez su rassembler.

Dans ces conditions, pourquoi n'oblige-t-on pas le ministère de l'économie et des finances à affecter au Sénat un certain nombre de hauts fonctionnaires ?

L'État et certaines grandes entreprises, comme Atos, ont engagé des dépenses considérables au profit des cabinets de conseil, mais pour quelle utilité ? Ayant travaillé depuis un demi-siècle sur l'impact des aides versées à l'industrie par l'État, je sais qu'il n'existe aucun critère tangible autre que l'influence pour déterminer leur attribution.

Il est regrettable qu'en cette période de crise, en particulier financière, on ait utilisé l'argent public comme variable d'ajustement pour ne pas aborder des sujets de fond qui auraient dû l'être depuis longtemps. Pourquoi le Sénat et l'Assemblée nationale laissent-ils les trafics d'influence prendre le pas sur une approche sereine et compétente de tous ces sujets ?

Question dans la salle. – Ma question est un clin d'œil à l'intitulé de la présente table ronde. Depuis un an, plusieurs sénateurs et sénatrices ont été nommés comme membres du Gouvernement. Est-ce un risque pour le caractère non aligné du Sénat, ou est-ce une chance pour qu'il assoie encore un peu plus sa légitimité au sein de la République ?

M. Jean-François Husson. – En 2017, le Président de la République a renversé la table, comme il l'a lui-même affirmé. Il a réalisé le *hold-up* du siècle, d'autant que personne ne prédisait sa victoire. Il se présentait comme n'étant ni de droite ni de gauche et, de ce fait, promettait d'en finir avec d'anciennes recettes qui n'avaient pas suffisamment – ou pas du tout – porté leurs fruits. Souvenez-vous, ce projet assez nouveau avait reçu une grande adhésion et suscitait beaucoup de satisfaction dans le pays et en Europe.

Or il n'a pas fallu dix-huit mois pour que les « gilets jaunes » se rassemblent sur les ronds-points partout en France. À cette époque, on reprochait souvent aux élus de ne pas être compétents et de rester à Paris tandis que le bazar prospérait en province. Or ces élus avaient été choisis par le peuple justement parce qu'ils n'étaient pas, pour beaucoup d'entre eux, des professionnels de la politique issus des partis qui venaient d'être désavoués lors des élections.

Nous affirmons en effet que le Sénat est une assemblée non alignée. Comme le Président du Sénat a l'habitude de l'expliquer, ce n'est pas parce que nous appartenons à une majorité que nous avons le doigt sur la couture du pantalon. Au contraire, au sein de chaque groupe politique, nous conservons notre liberté de vote. Ainsi, nous sommes non alignés à la fois comme assemblée et comme élus.

Devant le constat d'une incapacité à trouver les solutions susceptibles de remettre notre pays à la place qu'il n'aurait jamais dû quitter, les Français attendent de leurs élus qu'ils s'engagent avec davantage de sincérité, sur le modèle des élus locaux.

M. Yannick Jadot. – Il n'existe pas de recette, en fin de compte. Les enquêtes d'opinion indiquent régulièrement que les Français seraient favorables à un gouvernement technocrate qui, tout en dépassant les opinions politiques, aurait une science exacte de la société et se contenterait d'appliquer des algorithmes pour gérer le pays. Malheureusement, les choses ne se passent pas ainsi.

De toute évidence, il faut trouver les moyens d'assurer en permanence un renouvellement du personnel politique. Il importe peu que les ministres soient issus ou non de la société civile : ce qui compte, c'est leur compétence. Si un ministre se révèle incompetent, c'est son administration qui dirige. Est-ce une bonne nouvelle ? Non, d'autant que les gouvernements tombent rapidement les uns à la suite des autres : dans ce contexte, je peux vous dire qu'un certain nombre de ministres ne gouvernent plus grand-chose dans leur ministère.

Il est essentiel que des parlementaires figurent parmi les membres du Gouvernement, car celui-ci est au service du Parlement, mais il est bon aussi d'y inclure des personnalités de la société civile. Encore une fois, s'il s'agit de parer à l'impuissance du politique, c'est le talent des personnes désignées qui compte : leur capacité à peser sur la décision publique et à asseoir des convictions fermes au lieu d'être ballottées par les événements et de laisser la main à leur administration.

Question dans la salle. – Vous êtes parfois déçus de la prise en compte insuffisante de vos conclusions par les gouvernements en place. Comment pensez-vous que le Sénat puisse être un contre-pouvoir efficace parmi les institutions de la V^e République ?

M. Étienne Blanc. – Le Sénat peut constituer un réel contre-pouvoir quand les lois qu’il propose ont du sens, quand elles sont solides juridiquement, mais surtout quand elles correspondent à la situation du pays et à ce que souhaite l’opinion.

Le narcotrafic est un véritable traumatisme pour l’ensemble de la Nation. Notre texte répond parfaitement aux *desiderata* des familles, des collectivités territoriales, des douanes, des forces de l’ordre... L’avenir du Sénat, c’est la qualité de la loi et des projets qu’il construit et la force des textes qu’il propose.

M. Arnaud Bazin. – Je vous ai dit tout à l’heure qu’à la suite de la commission d’enquête sur l’influence des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques nous avons déposé une proposition de loi qui n’a pas reçu le soutien actif du Gouvernement et est actuellement encalminée à l’Assemblée nationale. Pour autant, n’avons-nous obtenu aucun résultat ? Pas du tout ! En pleine commission d’enquête, le Premier ministre de l’époque, Jean Castex, a prié les ministères de réduire les dépenses de conseil de 15 %. Clairement, depuis, on constate un net reflux de ces dépenses. Nous avons obtenu la création d’un « jaune budgétaire » qui, même s’il demeure imparfait, nous donne des éléments annuels sur cette question précise. On note que désormais, dans les ministères, on fait preuve de prudence à cet égard. Avoir appelé très fortement l’attention du public et avoir pris l’initiative d’actes législatifs, cela a donné des résultats, même si lesdits actes n’ont pu pour le moment être conduits jusqu’à leur terme. Autrement dit, il existe plusieurs façons de parvenir à ses fins.

M. Yannick Jadot. – A-t-on un problème de présidentialisation de notre régime ? C’est une évidence. La concentration des pouvoirs, avec un président qui veut gouverner chaque élément de notre société, ne fonctionne pas et ne correspond pas à l’esprit de la Constitution. On le voit actuellement : la nature de notre régime est ambiguë. Nous ne sommes ni dans un régime parlementaire ni, non plus, dans un régime totalement présidentiel. Dans la situation politique actuelle, la question des pouvoirs et des contre-pouvoirs nous met de fait en difficulté.

Mme Tâm Tran Huy. – Merci beaucoup pour ces témoignages. Nous poursuivrons nos échanges à 18 heures avec la Nuit du droit. (*Applaudissements.*)

LA NUIT DU DROIT : LE SÉNAT ET LES CITOYENS

Mme Sylvie Robert, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, vice-présidente du Sénat

Bienvenue au Sénat pour cette Nuit du droit 2025. C'est un grand plaisir de vous accueillir pour ce rendez-vous annuel organisé en partenariat avec le Conseil constitutionnel, autour d'une ambition importante : ouvrir grand la porte de nos institutions, faire découvrir le rôle du droit et rappeler qu'il est au cœur de notre vie démocratique.

Les institutions de la République ne sont pas lointaines : elles vous appartiennent. Elles ne sont pas non plus invulnérables, intangibles, immuables : elles sont vivantes. Mais elles sont aussi fragiles. Il revient à vos générations de faire vivre, demain, l'État de droit – plus que jamais nécessaire –, de porter l'engagement civique et de préserver ce qu'il a fallu 150 ans pour construire. Car, cette année, la République a eu 150 ans. Issue d'un compromis entre monarchistes et républicains, adoptée à une voix de majorité, de façon presque subreptice, le 30 janvier 1875 par le vote du fameux amendement Wallon, la République est aujourd'hui non seulement un mode de gouvernement, basé sur l'expression démocratique du suffrage universel, mais aussi un socle de valeurs et de libertés.

Le Sénat a apporté depuis 150 ans une contribution essentielle à la constitution et à l'enrichissement de ce socle. Assemblée de la continuité, de l'expertise, de l'ancrage local, il s'est considérablement transformé.

Mais il y a un paradoxe : le Sénat est aujourd'hui une institution qui est, à la fois, appréciée et méconnue des Français. Ce que nous vous proposons ce soir, c'est de vous rendre compte par vous-même de ce nouveau visage du Sénat. C'est de venir voir le Sénat de près, car souvent on a des surprises : il ne ressemble pas au Sénat vu de loin ! Celles et ceux qui ont assisté au colloque cet après-midi ont peut-être désormais un regard différent.

Pour vous permettre de voir ce Sénat de près, nous avons demandé à des sénatrices et à des sénateurs de venir témoigner de leur rôle aujourd'hui, et surtout de répondre à toutes vos questions. Merci d'être présents ce soir. Je déclare officiellement ouverte la Nuit du droit 2025 au Sénat ! Bons débats ! (*Applaudissements.*)

Mme Perrine Tarneaud, journaliste Public Sénat. – Merci pour cette introduction, madame Robert.

Le thème de cette Nuit du droit est le suivant : le Sénat et les citoyens. Alors que la confiance dans les institutions ne cesse de chuter, comment toucher les citoyens, voire les associer à la prise de décision, quand on est sénateur ?

Le Sénat déploie plusieurs outils à cette fin, notamment sur son site internet, très clair, qui regorge d'informations. Il existe, sur le site, des espaces

d'expression directe pour recueillir les avis et les propositions des citoyens sur des sujets très variés comme le suicide des agriculteurs, la gratuité des transports collectifs, ou encore les zones à faibles émissions (ZFE), sur lesquelles plus de 50 000 réponses ont été enregistrées. Sur le site, il est également possible de déposer une pétition ou d'en signer une. Une pétition qui dépasse les 100 000 signatures en moins de six mois aura une suite au Sénat : dépôt d'un texte, débat en séance, commission d'enquête ou mission d'information. Six pétitions ont déjà franchi cette barre, notamment celles sur la sécurité à la chasse, les effets secondaires des vaccins ou encore l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Plus de 80 % des sénateurs sont présents sur les réseaux sociaux, et le Sénat lui-même compte plus d'un million d'abonnés à ses comptes.

Enfin, la chaîne Public Sénat fête cette année ses vingt-cinq ans et est disponible, depuis juin dernier, sur le canal 8 de la TNT.

Ces éléments sont-ils de nature à rapprocher les citoyens des sénateurs ? Les intervenants – Mélanie Vogel, Frédérique Puissat, Claude Malhuret, Agnès Evren et Laurent Lafon – nous expliqueront leur façon de travailler avant de répondre aux questions, mais je passe d'abord la parole à Pascal Perrineau pour évoquer l'état des rapports des Français avec le Sénat.

A. LE SÉNAT D'AUJOURD'HUI

M. Pascal Perrineau, professeur des universités à Sciences Po Paris

Pour faire le diagnostic qui m'a été demandé, je me suis appuyé sur la vague n° 16, effectuée en février dernier, du baromètre de la confiance politique, dressé chaque année par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). Ce baromètre permet de mesurer la confiance dans tous ses états, notamment vis-à-vis des institutions représentatives.

Le rapport général des Français à la politique est catastrophique. En février – et cela s'est, à mon avis, encore dégradé depuis –, les trois quarts des Français déclaraient n'avoir pas confiance dans la politique. On pourrait se dire que c'est partout pareil : c'est faux. Nous avons posé exactement les mêmes questions, en même temps, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas : 50 % des Allemands, 61 % des Italiens et 57 % des Néerlandais n'ont pas confiance dans la politique. Les Français sont très nettement au-dessus de ces taux. Il y a bien un problème franco-français de défiance politique.

Cet effondrement se traduit particulièrement dans le rapport des Français à leurs institutions représentatives. Nous avons mesuré le niveau de confiance dans toutes les institutions politiques, du Gouvernement jusqu'au conseil municipal. Les taux sont redoutables pour les institutions représentatives nationales : 24 % des Français ont confiance dans l'Assemblée nationale ; 26 % dans l'institution présidentielle ; 29 % dans le Parlement européen. Le Sénat tire mieux son épingle du jeu, à 32 %. C'est huit points de

plus que pour l'Assemblée nationale. Le Sénat est à part. Environ un Français sur trois lui fait confiance. Sur nos douze années de mesure, la confiance vis-à-vis du Sénat a oscillé entre 26 % et 44 %. Le taux de 44 %, exceptionnel pour une institution représentative nationale, a été atteint à deux moments, quand les choses sont allées mal ou très mal, soit au lendemain des attentats terribles du 13 novembre 2015 et après le début de la crise du covid en janvier 2020. Le Sénat peut susciter une confiance relativement élevée.

D'une année à l'autre, toutes les institutions ont perdu des points, sans exception. Mais le Sénat, avec trois points de moins en un an, perd relativement moins que les autres institutions. Pourquoi ? Le lien avec la France locale est décisif. En effet, seules les institutions locales font encore l'objet d'une confiance majoritaire. Le conseil municipal recueille la confiance de 58 % des Français ; le conseil départemental, 50 % ; le conseil régional, 59 %.

Il y a une sorte de transfert de cette confiance envers les institutions locales vers l'institution élue qui les représente à l'échelon national. Ces chiffres donnent raison à Gambetta, qui présentait le Sénat comme le grand conseil des communes de France, ce qu'il est dans sa réalité électorale. C'est là le terreau de sa résilience, dans un contexte de destruction de la confiance démocratique, qui pose de nombreux problèmes. Le Sénat s'appuie sur le triptyque : proximité, équilibre, compromis. On ne retrouve pas forcément ces vertus dans les autres institutions nationales.

Je me suis efforcé d'aller au-delà de ces chiffres globaux et de comprendre quelles étaient les zones de force et les zones de faiblesse du Sénat.

Le Sénat a des bases fortes dans une France de la tradition. La confiance est nettement plus forte chez les hommes que chez les femmes, avec dix points de différence – est-ce en raison du passé particulièrement masculiniste de l'institution ? Les personnes âgées de 65 ans et plus sont 40 % à avoir confiance dans le Sénat, contre 32 % pour l'ensemble, alors que, chez les moins de 35 ans, la confiance est plus basse. Elle est également plus élevée au sein des milieux sociaux relativement aisés. Les records de confiance sont atteints chez les artisans, les commerçants, les chefs d'entreprise, les cadres et les professions intellectuelles supérieures. C'est dans une France d'une aisance moyenne et parfois supérieure que le Sénat a la meilleure image. À l'inverse, la confiance est de 26 % seulement au sein des couches populaires qui rassemblent les employés et ouvriers. On note également une forte confiance chez les diplômés, en particulier du supérieur. En revanche, chez les personnes qui n'ont pas de diplôme ou qui ont un diplôme de type professionnel, la défiance est plus forte.

Pendant des siècles, la religion a été un facteur très important des choix politiques. Le Sénat bat des records de confiance chez les catholiques pratiquants réguliers, à 50 %, mais également chez les protestants et, plus encore, chez les musulmans. Chez les personnes sans religion, c'est un véritable effondrement, à 26 % seulement. La différence est énorme, et il est

assez rare de constater de telles différences sur cette variable. Le Sénat a vraiment du sens pour ceux qui sont à la recherche de sens.

La confiance dans le Sénat est également élevée chez les Français qui se positionnent au centre et à droite, mais pas du tout à l'extrême droite : 49 % chez les Français du centre ; 42 % chez ceux de droite ; 31 % à gauche, ce qui est nettement plus faible ; et cela s'effondre totalement à l'extrême droite, à 23 %. On voit très bien comment les extrêmes, particulièrement à droite, sont porteurs d'un sentiment antiparlementaire qui perdure dans l'électorat.

La confiance dans le Sénat est faible parmi les couches populaires – c'est aussi le cas pour l'Assemblée nationale –, les petits revenus, les sympathisants de LFI et ceux du RN – des partis hors système, qui refusent le compromis – et la population féminine. La féminisation du profil des parlementaires doit être mise en avant par le Sénat pour lutter contre une image stéréotypée qui perdure.

En distinguant les Français en fonction de leur zone d'habitation, j'ai constaté un élément étonnant. En effet, le Sénat enregistre son plus haut niveau de confiance – à près de 40 % – dans les villes de plus de 100 000 habitants. En revanche, dans les communes rurales et dans les petites communes de 2 000 à 10 000 habitants, ce taux est nettement plus faible. J'y vois un paradoxe, car vos électeurs sont majoritairement issus de ces communes. Le savoir-faire sénatorial doit donc devenir un faire savoir dans ces communes, afin de remédier à un probable déficit d'information auprès de la population.

Ainsi, dans un paysage démocratique dévasté, vous êtes l'assemblée la plus résiliente ; on ne peut que s'en réjouir quand on est attaché à cette grande institution qu'est le Sénat.

Cependant, il existe des marges de progression pour renforcer la confiance vis-à-vis du Sénat. Votre assemblée a atteint des taux de confiance allant jusqu'à près de 45 %. Aussi, des citoyens qui ont exprimé leur confiance dans cette institution par le passé ont aujourd'hui des attentes auxquelles il vous faut répondre.

Dans ce paysage dévasté qui inquiète les Français, on entend de plus en plus souvent que le Sénat serait un pôle de stabilité. Ce discours, certes minoritaire, est présent. Ceux qui le tiennent ont le sentiment de ne voir que le désordre, où qu'ils tournent leur regard : l'Assemblée nationale, n'en parlons pas ! Le Gouvernement n'est pas encore formé, et le Président de la République bat des records d'impopularité, alors qu'il s'agit là d'une institution majeure. Tout cela inquiète. En revanche, le Sénat n'est pas mis sur le même plan. En particulier, votre assemblée semble dotée d'une vertu que les autres institutions n'ont pas : le compromis. Or la culture du compromis pourrait bien débloquer la crise actuelle.

Par ailleurs, la confiance envers le Sénat pourrait être renforcée par un travail politique de communication auprès des habitants des petites

communes, dont les conseillers municipaux sont, à près de 95 %, les électeurs des sénateurs.

Cette relative éminence du Sénat dans un contexte où tout est détruit tient au fait qu'il est un point fixe, un pôle de stabilité et de mœurs démocratiques dans un paysage institutionnel de plus en plus atomisé, bloqué et ensauvagé. Un nombre croissant d'électeurs insistent sur ce point : le choc culturel que ressentent beaucoup d'entre eux vis-à-vis des mœurs qui se sont installées au Palais Bourbon est en train de laisser des traces.

C'est bien pour cette raison que le Sénat n'est en rien « une anomalie » politique, comme le prétendait un ancien Premier ministre dont le jugement est habituellement plus sûr. Au contraire, aux yeux de nombreux Français, votre assemblée incarne de plus en plus une normalité démocratique et républicaine. (*Applaudissements.*)

Mme Perrine Tarneaud, journaliste Public Sénat. – Les sénateurs vont désormais nous décrire leurs méthodes de travail. Nous évoquerons aussi la manière de tisser des liens approfondis avec les citoyens pour améliorer la compréhension et la perception des travaux du Sénat.

Monsieur Lafon, vous êtes président de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. Vous avez l'habitude de travailler « à froid » sur des sujets « chauds » ayant trait à ces thématiques – je pense à l'assassinat de Samuel Paty, au port du voile dans le sport ou à l'université ou encore au pluralisme dans les médias, sur lequel votre commission a récemment travaillé.

Dans quelle mesure le triptyque « proximité, équilibre, compromis » décrit par Pascal Perrineau est-il la marque de fabrique du travail de votre commission ?

B. DISCUSSION AVEC LES SÉNATRICES ET SÉNATEURS

M. Laurent Lafon, sénateur du Val-de-Marne, président de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport

Nous arrivons assez souvent à produire en commun des propositions, mais ce n'est pas systématique. Plusieurs conditions doivent en effet être réunies. Je résumerai ainsi notre méthode : prendre acte de nos points de désaccord pour travailler sur nos points d'accord.

Il est tout à fait naturel que nous ayons des divergences, et le reconnaître est nécessaire dans le débat politique. Cependant, ces seuls points de désaccord ne doivent pas nous empêcher de travailler sur le reste. C'est d'ailleurs sans doute la définition du compromis.

Pour parvenir à une proposition commune, il y a au moins deux préalables.

Tout d'abord, arriver à un compromis prend du temps : il faut apprendre à connaître les positions des différents acteurs, les comprendre et les accepter, puis identifier de possibles points d'accord.

Ensuite, cela nécessite un peu de stabilité : des changements incessants d'interlocuteurs rendent difficile un tel dialogue. La commission mène, tout au long de l'année, un travail de fond, généralement à l'écart des caméras, ce qui amoindrit la portée médiatique des débats et facilite les convergences.

En outre, trois conditions me paraissent nécessaires pour parvenir au compromis.

La première est une volonté partagée de créer du consensus.

La deuxième est de produire des textes de manière coresponsable : il faut éviter que les propositions auxquelles nous parvenons ne soient pas accaparées par un parti, un groupe ou une personne. Il importe, au contraire, qu'elles puissent être défendues collectivement. C'est pour cette raison que la commission nomme plusieurs rapporteurs sur chaque texte, en veillant à ce que l'un soit issu de la majorité, l'autre de l'opposition.

La troisième condition, plutôt d'ordre constitutionnel, a trait au processus d'élaboration de la loi : si nous voulons peser sur la proposition finale, le dernier mot revenant à l'Assemblée nationale au terme de la navette, nous devons d'abord être d'accord entre nous. Cela apparaît notamment lors de l'examen des lois de finances : il arrive que les sénateurs se mettent d'accord pour porter des amendements communs afin de les faire adopter ici au Sénat, puis dans le texte final.

Nous sommes parvenus à de tels compromis à plusieurs reprises ces dernières années. Ainsi, au début de l'examen du rapport de la commission d'enquête sur la concentration des médias en France, les divergences étaient assez fortes. Cependant, nous avons réussi à identifier les points d'accord, après plusieurs mois de travail et une dernière réunion de commission qui a duré plus de quatre heures et demie ! Finalement, le rapport a été voté à l'unanimité par les membres de la commission, et plusieurs points ont été repris lors des États généraux de l'information.

Par ailleurs, vous avez évoqué les travaux de la mission conjointe, dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête, qui a fait suite à l'assassinat de Samuel Paty. Là encore, nous avons identifié les éléments sur lesquels nous pouvions travailler ensemble afin de fournir à l'exécutif des propositions communes.

Mme Perrine Tarneaud. – Vous soulignez l'importance de travailler à l'écart des caméras. C'est une différence avec l'Assemblée nationale, où toutes les réunions de commission sont retransmises. Est-il nécessaire, selon vous, que certaines de vos délibérations se tiennent à huis clos ?

M. Laurent Lafon. – Plus qu'à nos travaux en commission, qui sont en général publics, je faisais référence aux dialogues informels qui surviennent tout au long des sessions parlementaires et qui forment un préalable au reste de nos travaux. Si nous voulons parvenir à un résultat commun, nous devons d'abord échanger pour connaître les limites de chacun.

Mme Perrine Tarneaud. – Madame Vogel, vous êtes sénatrice des Français établis hors de France – vous nous expliquerez d'ailleurs ce que cela signifie. Vous avez également eu une expérience européenne, en tant qu'assistante parlementaire et conseillère politique du groupe Les Verts au Parlement européen. Quelles différences avez-vous observées dans la recherche de compromis au sein de ces deux institutions ?

Mme Mélanie Vogel, sénatrice représentants les Français établis hors de France

Nous sommes douze sénateurs et sénatrices à représenter nos concitoyens vivant hors de France. Très peu de pays offrent une représentation parlementaire à leurs compatriotes à l'étranger. La particularité, c'est que, contrairement aux députés, nous représentons non pas des circonscriptions, mais le monde entier : ainsi, je représente aussi bien les Français du Venezuela, du Japon, d'Ouganda ou de Belgique. C'est aussi un défi logistique pour organiser nos déplacements – surtout quand on est écologiste !

La recherche de compromis est sans doute ce qui rapproche le plus le Parlement européen du Sénat. Du reste, la différence fondamentale entre ces deux institutions est sans doute que la première est un peu plus moderne et plus diversifiée dans sa représentation que la seconde !

Il est vrai que le Sénat semble plus capable que l'Assemblée nationale de construire des majorités qui ne sont pas données d'avance. Comme l'indiquait Pascal Perrineau, cela explique sans doute pour partie la confiance des Françaises et des Français dans notre institution. Pour ma part, j'y vois d'ailleurs la preuve que nos concitoyennes et concitoyens attendent de leurs responsables politiques qu'ils parviennent à trouver de telles majorités, une fois élus.

Pourquoi y arrivons-nous davantage au Sénat qu'à l'Assemblée nationale ? Plusieurs raisons l'expliquent.

D'abord, notre assemblée est un peu moins envahie par les journalistes, ce qui nous garantit une plus grande sérénité pour mener nos travaux.

Ensuite, les trois quarts des élus le sont à la proportionnelle. Aussi, lorsqu'ils mènent leur campagne électorale – et j'espère que ce sera un jour également le cas pour les députés ! –, les candidats ne traitent pas de la même façon leurs concurrents, puisqu'ils savent qu'ils devront sans doute travailler ensemble par la suite.

Je suis écologiste et féministe : je défends un projet radical. Or il n'y a rien de plus radical que de faire des compromis et d'essayer de trouver des majorités, parce qu'il n'y a pas plus radical que d'essayer de gagner ! Et sans majorité absolue, il n'y a pas d'autre méthode possible.

Mme Perrine Tarneaud. – Estimez-vous que le mode de scrutin indirect des sénateurs crée une distance avec les citoyens ?

Mme Mélanie Vogel. – Ce n'est pas un hasard si les hommes âgés de droite ont davantage confiance dans le Sénat que les jeunes femmes de gauche : les premiers se sentent davantage représentés par les sénateurs, qui leur ressemblent plus ! Je pense que la représentativité du Parlement est l'un des éléments de rapprochement avec les citoyens.

Lorsque j'ai été élue, on m'a décrite comme un profil atypique. Je ne le suis pas plus que bien des gens, mais il est vrai que, pour le Sénat, une jeune femme écologiste ouvertement lesbienne, cela détonnait ! Ce n'est pas normal, et il y a d'ailleurs bien d'autres catégories de la population qu'il faudrait représenter. En outre, beaucoup se sont étonnés que l'on puisse être élu sénateur à 36 ans : certains pensaient qu'il fallait être plus âgé.

De nombreuses personnes m'ont écrit ou interpellée sur les réseaux sociaux pour me dire que c'était la première fois de leur vie qu'ils s'intéressaient à ce qui se passait au Sénat, car ils s'y sentaient enfin représentés, au travers de ma personne. Cela veut dire qu'auparavant le Sénat parlait peu à certaines catégories de la population.

Je ne dis pas qu'il faut des quotas de féministes lesbiennes, mais il est important que les partis prennent conscience de la nécessité de la représentativité du Parlement. Or – et je reviens ici à la question du mode de scrutin – le scrutin indirect impose un filtre supplémentaire, puisque les sénateurs sont élus par un groupe très limité, et discriminant – l'accession à des fonctions politiques opérant une première discrimination.

C'est donc l'un des éléments sur lesquels nous pourrions travailler pour améliorer la représentativité et, *in fine*, renforcer le lien avec nos concitoyens.

Mme Perrine Tarneaud. – Madame Puissat, vous êtes sénatrice de l'Isère. Vous bénéficiez d'un ancrage local très fort, car vous êtes restée élue locale, en tant que conseillère municipale d'une commune de moins de 500 habitants dans le Vercors et conseillère départementale de l'Isère.

Avant d'être élue sénatrice, vous avez débuté votre carrière en entreprise. Vous êtes donc très connectée à la vie économique locale, ce qui nourrit vos travaux au Sénat en tant que rapporteure pour avis de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » au Sénat.

Peut-on être sénateur sans avoir été élu local ? Racontez-nous ce que votre expérience locale vous apporte dans votre travail quotidien de sénatrice.

Mme Frédérique Puissat, sénateur de l'Isère

Il est vrai que l'ancrage local pose la question du cumul des mandats sur lequel nous aurons peut-être l'occasion d'avoir des échanges. Pour ma part, je revendique la possibilité de cumuler.

J'ai été élue en 2017, année qui a été marquée par plusieurs bouleversements électoraux dans notre pays. Le 7 mai 2017, un objet politique non identifié, Emmanuel Macron, est devenu Président de la République. Il ne bénéficiait d'aucun ancrage territorial ni d'assise politique et revendiquait une rupture avec le monde politique antérieur, marqué par les alternances entre la droite et la gauche.

Dans la foulée de cette élection présidentielle, les législatives ont donné lieu à l'élection de nombreux « députés 2.0 », présentés par Emmanuel Macron comme des représentants des citoyens, en opposant ainsi représentants politiques et personnes issues de la vie économique.

Ces députés avaient d'ailleurs été caricaturés et traités de « députés Playmobil », considérant qu'ils levaient la main un peu rapidement... Le Président de la République leur avait alors dit : « Soyez fiers d'être des amateurs. »

Pour ma part, lors de mes premiers voyages entre Grenoble et Paris, je me souviens avoir demandé à ces nouveaux députés s'ils viendraient à la foire de Beaucroissant ou à l'assemblée générale du don du sang, car ces événements nourrissent notre vie politique et notre ancrage local. Or ces députés m'ont répondu que je faisais erreur : ils ne se considéraient pas comme des élus de circonscription, mais comme des élus de la Nation !

En tant que parlementaire nouvellement élue, je me suis interrogée. Sommes-nous des élus de circonscription ou de la Nation ? Et comment connecter un territoire à la Nation, en particulier quand la représentation de cette dernière, à Paris, est éloignée de nos circonscriptions ?

Réélue en 2023, je revendique clairement d'être une élue de circonscription. Les textes dont je suis la plus fière, en tant que rapporteur, je les ai construits, pour ceux qui avaient trait au travail et à l'emploi, en écoutant notamment des chefs d'entreprise isérois.

Pour ancrer le Sénat au-delà de nos travaux parlementaires, nous avons un certain nombre d'outils à notre disposition. Nous pouvons ainsi faire visiter ce merveilleux Palais à nos concitoyens, ce que je fais régulièrement. Mais nous devons aussi faire preuve de pédagogie pour mieux faire connaître le Sénat, y compris, par exemple, à des femmes vivant dans le milieu rural.

Je revendique donc cet ancrage dans la circonscription. J'ai été maire pendant dix-sept ans d'une commune de moins de 1 000 habitants, dont je suis restée conseillère municipale. Je suis en outre toujours conseillère départementale. Et, enfin, je suis une élue de la Nation. Mais ce sont bien mes mandats locaux qui nourrissent mes travaux au Sénat. Le cumul des mandats

nous aide à produire nos meilleurs travaux et permet au Sénat et aux parlementaires de rester connectés à nos concitoyens.

Preuve en est : ces fameux députés dits Playmobil ont quasiment tous disparu, soit parce que le travail parlementaire ne les a pas intéressés et qu'ils n'ont pas souhaité se représenter, soit parce qu'ils n'ont finalement pas convenu à la Nation et qu'ils n'ont pas été réélus.

Je revendique donc cet ancrage : je reste une élue de circonscription au service de la Nation.

Mme Perrine Tarneaud. – Comment partagez-vous votre emploi du temps entre vos déplacements en Isère et votre activité à Paris ?

Mme Frédérique Puissat. – Comme mes collègues, je suis présente au Sénat le mardi et le mercredi, en général, même si je reste à Paris plus souvent qu'auparavant depuis que j'ai été nommée vice-présidente du groupe Les Républicains ; le reste du temps, je suis dans l'Isère – à la foire de Beaucroissant, à la foire aux chèvres ou à tant d'autres événements qui sont le cœur battant de nos départements.

En tant que rapporteur pour avis de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », je vais également à la rencontre de nos concitoyens pour discuter de formation professionnelle ou d'apprentissage.

Mme Perrine Tarneaud. – Monsieur Malhuret, le grand public vous a bien identifié grâce à vos talents oratoires, qui ont beaucoup de succès sur les réseaux sociaux, alors même que vous ne publiez guère vous-même sur ces plateformes et, surtout, que vous les dénoncez, notamment au travers de la commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, dont vous avez été le rapporteur. Quel est le bon équilibre à trouver pour un parlementaire ?

M. Claude Malhuret, sénateur de l'Allier

Vous exprimez un paradoxe : en effet, je suis particulièrement critique vis-à-vis des réseaux sociaux, notamment TikTok, mais ils me permettent de m'exprimer devant des centaines de milliers, voire des millions, de personnes. Même si ce n'est pas moi qui publie les vidéos de toutes mes interventions, mais le Sénat, qui compte des milliers d'abonnés.

Les réseaux sociaux sont devenus une plaie et un obstacle au dialogue démocratique. Je ne suis pas le seul à être critique : Barack Obama, le premier président américain à avoir été élu grâce aux réseaux sociaux, a déclaré, dans un article paru dans la revue *The Atlantic*, que ces derniers sont l'une des principales menaces contre la démocratie. Peut-être que certains ne sont pas d'accord avec moi, mais, à tout le moins, Barack Obama l'est ! (*Sourires.*) Et je crois que de plus en plus de personnes en sont également convaincues.

Nous avons l'impression que les réseaux sociaux et internet sont là depuis toujours ; pourtant, ils sont récents : le premier navigateur web,

Netscape, a été créé en 1994 ; Facebook est arrivé en France en 2007. Or, au cours de ces trente dernières années, nous ne pouvons que constater la considérable dégradation de leurs usages.

À l'origine, j'ai vu internet comme un formidable outil de discussion et de transmission de connaissances ; je m'y suis donc précipité et j'ai lancé le site *doctissimo.fr*, afin de vulgariser les connaissances médicales à un large public. Mais les choses se sont progressivement et considérablement dégradées : Facebook, X, TikTok sont désormais l'un des moyens d'opposer nos citoyens les uns aux autres, et l'une des causes de l'hystérisation du débat public. Le Président du Sénat, Gérard Larcher, évoque des « tombereaux d'ordures ».

Une fois que l'on a dressé un tel constat, on ne peut que se dire qu'il faut interdire les réseaux sociaux ou les boycotter. Et c'est paradoxal, car je ne le proposerai pas...

Mme Perrine Tarneaud. – Beaucoup de jeunes présents ce soir n'ont pas connu le temps d'avant internet et les réseaux sociaux...

M. Claude Malhuret. – Je construis d'ailleurs mes discours en fonction des réseaux sociaux – ce que je ne faisais pas avant –, car lorsque je m'exprime à la tribune du Sénat 347 collègues m'écoutent, si tout le monde est présent, alors que, lorsque mes discours sont diffusés en ligne, ce sont des centaines de milliers, ou des millions, de personnes !

Mme Perrine Tarneaud. – Les réseaux sociaux ont donc bien une utilité !

M. Claude Malhuret. – Dans les années 1930, la radio, qui venait d'apparaître, a été un puissant vecteur de la progression des fascismes ; aujourd'hui, les réseaux sociaux le sont pour les populismes. Or les démocrates, pour se défendre, ne se sont pas privés de parler à la radio sous prétexte que les fascistes s'en sont servis ; *a posteriori*, nous constatons que nous avons réussi à l'apprivoiser : la radio n'est plus le vecteur des discours populistes. Nous apprivoiserons aussi les réseaux sociaux ; ils sont déjà différents de ce qu'ils étaient à l'origine, et l'intelligence artificielle modifiera à son tour le paysage des réseaux sociaux. Notre travail au Sénat doit nous permettre de nous adapter à ces évolutions. Cela ne résoudra peut-être pas le paradoxe.

Je suis peut-être critique, mais pas pessimiste, car, selon moi, chaque révolution technologique entraîne de terribles disruptions, notamment sociales, jusqu'à ce que celles-ci soient maîtrisées : cela finira par être le cas pour les réseaux sociaux, soyons optimistes.

Que ceux qui souhaitent utiliser les réseaux sociaux au service de la démocratie le fassent ! Ne les laissons pas aux populistes, ni être le lieu d'injures permanentes.

Mme Perrine Tarneaud. – Madame Evren, vous êtes élue Les Républicains de Paris, après avoir été députée européenne ; vous êtes très active sur les réseaux sociaux. Comment les utilisez-vous ? Comment articulez-vous votre travail parlementaire, votre travail de terrain et votre présence sur les réseaux sociaux ?

Mme Agnès Evren, sénatrice de Paris

Contrairement à mon collègue Claude Malhuret, je suis active sur les réseaux sociaux. Selon moi, la communication est intrinsèque à la politique. Il n'est plus possible de faire sans faire savoir. La défiance envers la classe politique, qui vivrait enfermée dans une tour d'ivoire avec des petits fours, est telle qu'elle nous oblige à montrer la manière dont nous travaillons, dont nous défendons nos idées et nos valeurs.

De plus, porte-parole du parti Les Républicains, je ne peux pas ne pas communiquer sur les réseaux sociaux pour faire passer nos messages. Par exemple, si je veux que mon message soit lu et repris par des journalistes, je m'exprime, de la façon la plus claire et incisive possible, sur Twitter. Si je veux m'adresser à un public plus jeune, je communique sur Instagram ; aux élus locaux, sur Facebook. Les réseaux sociaux ont transformé le travail des élus : avant, nous faisions sans faire savoir.

J'ai beaucoup entendu le Président Larcher dire que le Sénat était un pôle d'équilibre ; et, depuis mon élection en septembre 2023 – mais aussi lorsque j'étais députée européenne ou lorsque j'ai travaillé à l'Assemblée nationale –, j'ai pu mesurer la force et l'utilité du Sénat. À l'Assemblée nationale, faute de majorité claire, en raison de la tripartition de la vie politique, il est très difficile de voter des textes. Les débats sont devenus chaotiques. Par exemple, lors de l'examen du texte sur la réforme des retraites – elle est perfectible, mais ce n'est pas du fond que je veux parler –, l'article 7 relatif à l'allongement de l'âge légal de départ à la retraite de 62 ans à 64 ans n'a même pas pu y être discuté compte tenu de l'obstruction parlementaire, alors qu'au Sénat nous l'avons voté en cinq heures !

Ici, ce n'est pas le clash ou le buzz qui comptent, ce qui est parfois le cas à l'Assemblée nationale ; l'important, c'est d'apporter une expertise et d'être utile au bien commun – c'est le sens noble de la politique ; nous nous sommes engagés en politique pour servir le bien commun.

D'ailleurs, je suis impressionnée par la qualité des interventions de nos collègues en commission ; à l'Assemblée nationale, l'important semble être d'interpeller les ministres, sans écouter leur réponse, simplement pour rendre virales sur les réseaux sociaux les questions posées !

Au Sénat, nous cherchons à faire savoir ce que l'on fait et nous souhaitons être au service du bien commun ; c'est la noblesse de l'engagement politique.

Mme Perrine Tarneaud. – Est-ce que la durée et la nature de votre mandat, qui est détaché du calendrier de l'élection présidentielle et des élections législatives, vous conduisent à prendre de la distance par rapport à la polarisation des débats politiques ?

Mme Agnès Evren. – Le Sénat se caractérise par sa permanence : il ne peut pas être dissous, contrairement à l'Assemblée nationale. Ainsi, nous allons enjamber les élections municipales de 2026, une éventuelle dissolution, et, pour les sénateurs élus en 2023, l'élection présidentielle de 2027. Les députés, eux, sont plus sur le terrain que dans l'hémicycle, car ils préparent de nouvelles élections, en cas de dissolution. Aussi, au Sénat, les débats sont plus paisibles – nous pouvons discuter du fond et ainsi faire œuvre utile pour les Français. Contrairement aux propos tenus par un ancien Premier ministre, le Sénat n'est pas une « anomalie » ; heureusement qu'il existe !

Une partie de mon travail est également liée à mon territoire. Certains m'ont déjà demandé à quoi bon être sénateur lorsque l'on est Parisienne ; je leur ai rétorqué que l'une des missions constitutionnelles du Sénat est de représenter les collectivités territoriales, et je travaille en ce sens. Ainsi, lors des questions orales, j'interroge le Gouvernement sur des sujets d'intérêt local relatifs, par exemple, aux salles de *shoot*, au blanchiment d'argent dans certains commerces ou à la sécurité de nos concitoyens. Au reste, je forme un binôme avec le maire du XV^e arrondissement, lequel compte près de 230 000 habitants ; ainsi, je peux interpellier le Gouvernement lorsque l'on me fait remonter un problème.

C. ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Question dans la salle. – Selon moi, la crise de la confiance envers les élus débute lorsque les Français, qui ont répondu négativement au référendum de 2005 relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, ont eu l'impression que celui-ci était tout de même adopté en 2007 au travers du traité de Lisbonne. Un certain nombre de Français se sont sentis trahis.

Je me sens privilégié de pouvoir découvrir le Sénat aujourd'hui. Pendant que je m'ébahissais devant la beauté de ce patrimoine, des jeunes de mon âge, eux, y déambulaient comme s'ils étaient au restaurant universitaire...

Pourquoi ne pas envisager un Sénat hors les murs du Palais ? Ainsi, certaines étapes des commissions d'enquête, qui ont beaucoup de retentissements auprès des citoyens, pourraient être délocalisées, à Marseille ou en Creuse ? Pourquoi d'ailleurs ne pas y convier les citoyens ?

Mme Perrine Tarneaud, journaliste Public Sénat. – Je tiens à préciser que, dans le cadre de leurs missions d'information ou commissions d'enquête, les sénateurs se déplacent régulièrement sur le terrain.

Mme Frédérique Puissat. – Je fais régulièrement visiter le Sénat – et je le dis en présence du Secrétaire général du Sénat : les visites doivent être

cadrées, car elles peuvent aussi gêner nos travaux –, car notre assemblée doit dépoussiérer son image. L'événement d'aujourd'hui y contribue. Il faut permettre à chaque citoyen de pénétrer dans ce bâtiment qui reflète l'histoire de notre pays. Il faut également faire comprendre le fonctionnement du Sénat.

Lors des visites que j'organise, j'aime poser une question : « Pensez-vous qu'un sénateur et un député font le même travail d'un point de vue constitutionnel ? » On me répond toujours : « Non. » Nous avons donc besoin de faire savoir comment fonctionnent le Sénat, le Parlement et, plus largement, nos institutions. Les visites et les événements comme la Nuit du droit y contribuent. Il faut améliorer les liens entre les citoyens et le Parlement, notamment le Sénat.

M. Laurent Lafon. – Lors d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête, nous faisons des visites de terrain. Ainsi, les rapporteurs de la mission d'information relative à la situation des universités ont visité sept universités de province ; de même, les rapporteurs de la mission pour évaluer la mise en œuvre de la loi du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion se sont déplacés dans les régions concernées ; nous organisons des conférences de presse pour que la presse quotidienne régionale notamment se fasse l'écho de nos travaux. Enfin, le Président Larcher, qui nous représente tous, se déplace beaucoup, y compris en outre-mer.

Faute de pouvoir tout faire hors des murs du Palais, le Sénat essaye d'organiser de nombreux événements en son sein, pour mieux faire connaître son travail. C'est notamment le cas de la Nuit du droit organisée aujourd'hui ; dans le cadre des 150 ans du Sénat, nous avons également fait venir un certain nombre de collégiens, originaires de toute la France, pour travailler à la fabrication de la loi avec des sénateurs.

M. Claude Malhuret. – Selon moi, il faut éviter de singulariser la situation présente. On entend dire que nous vivons une crise politique sans précédent, car personne n'en voit l'issue. Certains se demandent même si nous ne vivons pas la fin de la V^e République, puisqu'elle ne permettrait plus de garantir la stabilité.

De même, vous prétendez que le manque de confiance daterait du référendum de 2005. Relativisons les choses. Je pourrais vous citer dix crises équivalentes, dix crises politiques majeures : les années 1930, période où des manifestants ont marché sur le Parlement ; les années 1950, où le poujadisme, équivalent des populismes d'aujourd'hui, brandissait comme slogan « Sortez les sortants ! » ; mai 1968, où de Gaulle a failli être renversé et est allé à Baden-Baden consulter les chefs des armées – nous n'en sommes pas encore là – ; l'année 1986, avec la loi Devaquet, une période absolument catastrophique ; ou encore l'année 1983 et le tournant de la rigueur – entre 1983 et 1986 Mitterrand a battu le record d'impopularité d'Emmanuel Macron...

Le privilège de l'âge me permet de dire que, dans la période de très fortes inquiétudes que nous vivons, le « c'était mieux avant » vient surtout d'une mauvaise mémoire.

L'historien Jacques Bainville a mauvaise réputation parce qu'il n'est pas un historien de gauche ni d'extrême gauche – l'historiographie française a été, depuis la Révolution française, comme confisquée. Malgré cette mauvaise réputation, c'est un très grand historien, et je vous conseille la lecture d'*Histoire de France*, livre d'une clarté évidente auquel je me réfère souvent. Jacques Bainville est mort dans les années 1930, à un moment où les choses allaient de plus en plus mal. Lors d'une conférence, où on lui demandait comment tout cela allait finir, il fit cette réponse que je trouve savoureuse de la part d'un historien : « Tout a toujours très mal marché ».

Question dans la salle. – Serait-il judicieux de revenir sur le cumul des mandats, ce qui permettrait à un sénateur d'être aussi maire d'une grande ville ?

Mme Agnès Evren. – Cette question revient souvent dans nos débats, mais n'est pas à l'ordre du jour du travail parlementaire.

Mme Frédérique Puissat. – Le sujet est évoqué, mais il n'y a pas de texte à l'étude à proprement parler. Les citoyens ont confiance en leurs élus municipaux. Or nous avons du mal à cumuler des postes de parlementaires et de conseillers municipaux. Cela pose la question de la bonne représentation des habitants. Nous devons y travailler.

Mme Mélanie Vogel. – Les écologistes n'ont jamais défendu le cumul des mandats, au nom d'un principe assez simple : le mandat de parlementaire est un mandat à temps plein.

Par ailleurs, ce débat me semble très tourné sur nous-mêmes. Aucun citoyen ne me demande de réinstaurer le cumul des mandats. Il y a tellement plus intéressant à faire en matière de réforme démocratique que de réintroduire le cumul des mandats ; je pense à l'introduction de la proportionnelle pour les élections législatives, qui est une partie de la réponse à notre crise démocratique. La plupart des démocraties européennes connaissent une tripartition. Les autres parlements européens arrivent, sans majorité absolue, à proposer des gouvernements qui réussissent à gouverner.

Question dans la salle. – Personnellement, je suis pour le cumul des mandats. Les sénateurs représentent les terroirs et les territoires. Être élu d'une ville importante tout en étant sénateur a un mérite : connaître le terrain. Actuellement, beaucoup de députés sont hors sol, leur travail est déconnecté du terrain.

Mme Mélanie Vogel. – Certes, il faut être connecté au terrain, mais j'estime que les élus locaux ne sont pas plus connectés au terrain que les habitants eux-mêmes !

Mme Agnès Evren. – Les maires semblent totalement déconnectés de ce qui se passe au Parlement. Mais les députés sont aussi déconnectés du terrain ; autrefois, ils pouvaient légiférer en toute connaissance de cause, car ils maîtrisaient les sujets transversaux qui touchaient à leur territoire.

La proportionnelle n'est pas la bonne réponse : nous irions graver dans le marbre l'instabilité politique. La V^e République a été faite par le bipartisme. Un président est élu, avec une majorité, ce qui permet de faire adopter des textes.

Comment redresser la France si nous gravons dans le marbre cette tripartition et cette absence de majorité ? La crise est politique, économique et budgétaire. La proportionnelle vient donner du pouvoir à des partis qui auraient droit de vie et de mort sur la carrière des uns et des autres, alors que la question est de savoir si les élus sont bien connectés à leur territoire, pour y développer des projets structurants.

Question dans la salle. – Est-ce le cumul des mandats qui pose problème, ou bien le cumul des salaires ?

Mme Agnès Evren. – Il existe un plafond, qui conduit à un écrêtement des indemnités. Un exemple : j'ai été députée européenne et conseillère de Paris ; mon indemnité de parlementaire européenne atteignant le plafond, je ne touchais aucune indemnité du conseil de Paris. Cumul des mandats ne veut pas dire cumul des indemnités.

Question dans la salle. – On dit souvent que la IV^e République, c'était un personnel politique brillant et de mauvaises institutions, et la V^e République l'inverse, à savoir des institutions solides et un personnel moins brillant. Êtes-vous d'accord avec cette analyse ?

Mme Mélanie Vogel. – Je ne suis pas du tout d'accord ! (*Sourires.*) La V^e République pose un véritable problème. Le blocage actuel relève moins du personnel politique que des conditions d'exercice du mandat. Non, la proportionnelle ce n'est pas l'instabilité. Toutes les autres démocraties parlementaires européennes connaissent une absence de majorité, et pourtant elles sont beaucoup plus stables que nous, à l'image de l'Allemagne, où la proportionnelle est intégrale. Le scrutin majoritaire fabrique de manière tout à fait artificielle une majorité absolue.

De fait, la Constitution de la V^e République donne la capacité au chef de l'État de bloquer le pays. Quand le chef de l'État agit de manière responsable, cela ne pose pas de problème ; ce n'est pas la même chose s'il s'agit d'une personne non vertueuse.

M. Laurent Lafon. – Sans être exacte, votre citation reste fondée. Les fonctions politiques attirent beaucoup moins. Il est plus difficile de mobiliser des citoyens pour s'engager sur les listes électorales. Nous n'arrivons plus à convaincre certains profils, comme les chefs d'entreprise, qui ne veulent pas abandonner leur société. Il faut aussi affronter la méfiance de

la population : il n'est pas aisé de se confronter à l'impopularité. Auparavant, l'engagement politique et la fonction électorale étaient davantage reconnus.

Mme Agnès Evren. – Des centaines de maires démissionnent de leur mandat. À cause de la crise politique et de la baisse des dotations aux collectivités, les maires n'ont plus les moyens de leurs ambitions et de leurs politiques. Sans moyens, ils préfèrent laisser tomber.

Question dans la salle. – Les lois de finances manquent de continuité d'une année sur l'autre. Comment pouvez-vous recréer une forme de confiance au sein du monde économique et encourager la création de valeur, nécessaire au bon fonctionnement de l'État ?

Mme Frédérique Puissat. – Je défendrai dans le projet de loi de finances pour 2026 plus de stabilité dans le secteur de l'apprentissage, car la confiance est essentielle pour encourager la relance économique.

Concernant la question précédente, la vie politique n'est que le reflet de la société. J'ai été salariée. J'ai eu des chefs, mais aussi des leaders : la différence est patente. De même, il existe des parlementaires très techniques, mais aussi des hommes et des femmes d'État.

Question dans la salle. – Récemment, un article du *Club des juristes* expliquait que 13,4 % des frais de mandat des sénateurs étaient exclus de toute demande de justificatifs. À l'heure où la confiance dans l'Assemblée nationale et le Sénat est particulièrement basse, est-ce normal ? On dit que la confiance n'exclut pas le contrôle ; ne faudrait-il pas contrôler plus ?

Mme Frédérique Puissat. – Nous rentrons l'intégralité de nos justificatifs dans un logiciel. Chaque année, il existe un contrôle, qu'il soit approfondi ou allégé. Je suis élue depuis 2017, et j'ai été contrôlée tous les ans.

Il est facile d'extraire deux ou trois thèmes pour en faire la une des journaux. Nous voudrions tuer notre classe politique, nous ne nous y prendrions pas autrement. Nous devons être très attentifs.

Certains de nos frais sont pris en charge, ils sont donc contrôlés, et je n'ai aucune difficulté à expliquer comment s'effectue ce contrôle.

Mme Mélanie Vogel. – Au Sénat, les frais de mandat sont très contrôlés par rapport à la moyenne des autres pays européens. De plus, si des crédits ne sont pas consommés, ils ne sont pas récupérés l'année suivante.

Les 13,4 % de frais non contrôlés permettent de pallier la perte d'une facture ou d'une note de restaurant. Il faudra néanmoins justifier la dépense *via* un formulaire. Le montant est-il trop large ? Sans doute, mais il est vrai qu'il peut arriver de perdre des justificatifs.

Question dans la salle. – Que pourrions-nous faire pour développer le faire savoir, afin d'instaurer plus de confiance ?

Mme Agnès Evren. – Au Parlement européen, on nous a appris à faire de la pédagogie grâce à des vidéos. En lien avec la question précédente, il me

semble par exemple que le taux de 13,4 % est surévalué, il s'agit sans doute plus de 5 % ou 6 % de frais de mandat remboursés sans justificatifs. Beaucoup d'idées fausses circulent parce qu'il existe une forme de défiance envers les élus.

Il faut expliquer l'impact de nos politiques sur le quotidien des Français. Les vidéos sont importantes, mais je fais aussi venir beaucoup d'habitants de mon arrondissement au Sénat pour qu'ils en découvrent le fonctionnement.

Il y a un paradoxe. Des polémiques politiciennes naissent sur les réseaux, mais si l'on communique proprement, avec un message clair, ils peuvent être très utiles.

Question dans la salle. – Ma question porte sur les jeunes citoyens qui n'ont pas encore l'âge de voter. N'y aurait-il pas des actions à mener pour les sensibiliser au fonctionnement des institutions ?

M. Laurent Lafon. – Les programmes scolaires comportent déjà des cours d'éducation à la citoyenneté qui sont efficaces. Je me rends chaque année dans une école élémentaire de mon département, dans un quartier sensible, et je suis impressionné par le travail accompli par l'équipe enseignante sur ce point. Car il n'est pas évident d'expliquer à un enfant de 8 ans ce qu'est le Sénat, ce qu'est l'Assemblée nationale, quelles sont les différences, comment est faite la loi et quel est son intérêt pour le citoyen. Les sénateurs sont demandeurs de ce genre de visites : cela permet – outre de découvrir le Palais – d'expliquer le travail législatif.

Concernant la communication, j'ai été maire pendant quelques années : il est beaucoup plus facile de communiquer à ces fonctions. Lorsque vous achevez la construction d'une école ou la rénovation d'une voie, il suffit de les montrer. Mais quand vous êtes parlementaire, il est plus difficile d'expliquer que vous avez fait adopter un amendement sur un texte un peu technique et que cela peut avoir des incidences sur la vie quotidienne – le tout en 70 caractères sur le réseau X...

D. CONCLUSION DE LA NUIT DU DROIT

Mme Sylvie Robert, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, vice-présidente du Sénat

Il m'appartient de clôturer cette Nuit du droit spéciale pour les 150 ans du Sénat.

Ce que nous avons cherché à faire tout au long de cet après-midi, c'est de vous montrer le Sénat tel qu'il est aujourd'hui, au travers d'un échange direct, pour la première fois, avec des sénatrices et des sénateurs. C'est aussi l'objectif de la Nuit du droit, qui est de permettre aux Françaises et aux Français de découvrir les institutions, voire d'aller à leur rencontre – c'est le cas aujourd'hui – et de discuter avec celles et ceux qui les composent. Les collègues présents ont joué le jeu et je les en remercie.

À l'issue de cet après-midi, que j'ai trouvé particulièrement stimulant, je voudrais partager avec vous trois constats : le regard des citoyens sur le Sénat a changé ; le Sénat aussi a changé ; et il a la responsabilité de contribuer aujourd'hui à réconcilier les Français avec la politique.

Le regard des citoyens sur le Sénat a changé – il était temps. Un exemple : le 9 juin 2025 au matin, un an jour pour jour après la dissolution de l'Assemblée nationale, France Inter ouvre sa matinale avec ces mots : « Le Sénat est le nouveau centre de gravité du pouvoir législatif. » Et de poursuivre : « La dissolution de l'Assemblée nationale a profondément modifié les équilibres institutionnels. L'Assemblée, aujourd'hui éclatée en onze groupes parlementaires, laisse place à une chambre haute plus stable et donc plus influente. Exemple : la proposition de loi sur le narcotrafic, portée conjointement par des sénateurs Les Républicains et socialiste, défendue par Gérald Darmanin, et votée par les deux chambres. Cette adoption bipartisane est un exemple assez intéressant de la capacité actuelle du Sénat, plus encore aujourd'hui peut-être, à initier et à faire avancer des textes législatifs importants. »

Je ne vous rappellerai pas les images d'Épinal sur le Sénat ; elles sont dans nos imaginaires collectifs. Lors du renouvellement de la moitié du Sénat en septembre 2023, la tonalité des médias était assez positive. Je citerai de nouveau France Inter – j'ai très envie de citer cette station en ce moment ! – mais également RTL : « il n'y a plus de Sénat-*bashing* » ; « le Sénat est devenu *"the place to be"*. » *Challenges* écrivait : « Le Sénat est aujourd'hui le véritable poumon de la démocratie. » Enfin, le *Huffington Post* titrait : « Le Sénat est passé d'une institution mal-aimée à un contre-pouvoir incontournable. »

Il reste cependant une difficulté, et elle est de taille : c'est de faire vraiment exister le Sénat aux yeux du grand public. Une anecdote à ce sujet : le soir des élections sénatoriales de septembre 2023, il y avait un match de football PSG-OM. Le volume de conversation sur les réseaux sociaux était trois fois plus important pour ce match que pour l'élection du Sénat.

Mais les choses bougent. Nous avons une chaîne, Public Sénat, qui est désormais sur le canal 8 de la TNT, ce dont nous nous félicitons, et qui propose des programmes de grande qualité : du décryptage, de l'éducation citoyenne à la vie politique parlementaire, des documentaires.

Les choses bougent aussi grâce aux sénatrices et aux sénateurs. Certains sont sur les réseaux sociaux, mais nous sommes surtout les meilleurs ambassadeurs du Sénat sur le terrain. Cela tient à la volonté d'ouverture que nous partageons tous.

Vous êtes nombreux à nous suivre ce soir sur la chaîne YouTube. Les réseaux sociaux du Sénat comptent un million d'abonnés. Les vidéos enregistrées ont représenté plus de 51 millions de vues en 2024. Nous en avons assez d'entendre que la politique n'intéresse pas : elle intéresse, y compris les jeunes générations. Plusieurs milliers de personnes suivent le Sénat sur Instagram et sur TikTok, même si, cher Claude Malhuret, je partage vos

réserve sur ce dernier réseau. Il est tout de même intéressant d'être présent sur ces plateformes pour dispenser une information de qualité.

La commémoration des 150 ans de la République en juin dernier a été l'occasion d'ouvrir nos portes à 600 collégiens, qui, en siégeant en commission, ont été mis en situation de fabriquer la loi.

Le regard sur le Sénat continue d'évoluer. Notre assemblée s'est adaptée au contexte d'instabilité politique pour devenir – Pascal Perrineau l'a dit – un pôle de stabilité institutionnelle. Peut-être le Sénat change-t-il plus vite que nous ne le réalisons vraiment. Le colloque de cet après-midi a bien montré, à mon sens, ce nouveau visage de notre assemblée.

Ce n'est pas le fruit du hasard, mais le résultat pour ainsi dire mécanique d'un certain nombre de lois adoptées dans les années 2000 : durée du mandat réduite de neuf à six ans, proportionnelle pour les trois quarts des sièges, parité, abaissement de l'âge pour être élu à 24 ans, rééquilibrage de la représentation entre les territoires ruraux, autrefois surreprésentés, les aires urbaines et les métropoles.

Même s'il ne représente pas complètement notre société dans sa diversité, le Sénat progresse : le taux de féminisation est identique à celui de l'Assemblée nationale, à 38 %. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir, mais nous sommes dans la moyenne européenne. Avant la révision constitutionnelle de 1999 sur la parité, le pourcentage de femmes était de 8 %. Les trois quarts des sénateurs sont aujourd'hui élus à la proportionnelle, un mode de scrutin que certains considèrent comme un élément très important pour la représentation démocratique.

La deuxième table ronde de cet après-midi portait sur la nouvelle centralité du Sénat : nous sommes devenus ou redevenus un régime parlementaire depuis la disparition du fait majoritaire, à tel point qu'on entend parler de reparlementarisation, et même de sénatorialisation de la V^e République. Cela s'explique par le rôle central joué par le Sénat dans la production des lois, mais surtout dans le contrôle du Gouvernement. Il ne faut jamais oublier que le Sénat est indépendant, et que les sénateurs le sont tout autant.

S'agissant de la production des lois, 80 % d'entre elles étaient naguère conçues par le Gouvernement. Aujourd'hui, l'initiative législative des députés et des sénateurs, permise par la révision de la Constitution de 2008, est devenue prédominante. La part des textes proposés par le Gouvernement dans le total des textes adoptés est tombée à 33 % en 2022, et même à 10 % depuis la dissolution de 2024. La donne a été complètement inversée.

Si l'on regarde de plus près comment se déroulent l'examen et le vote des lois ces trois dernières années, on est frappé du rôle que joue le Sénat. Depuis 2022, le Gouvernement inscrit des propositions de loi sénatoriales ou issues de l'Assemblée nationale dans son ordre du jour prioritaire – depuis onze ans que je suis parlementaire, je n'avais jamais vu cela ! –, c'est-à-dire

dans le temps de discussion du Parlement normalement réservé aux projets du Gouvernement.

À plusieurs occasions, le Gouvernement choisit de faire débiter l'examen des textes au Sénat, parce qu'il veut s'appuyer sur un texte de compromis pour la suite de la navette, un peu incertaine, vers l'Assemblée nationale. Le contexte – même si nos concitoyens ne le mesurent pas – a un impact non négligeable sur la fabrique de la loi aujourd'hui et sur la façon dont le Sénat légifère. Ainsi, l'Assemblée nationale, pour diverses raisons, n'a pas voté deux réformes majeures : les retraites et l'immigration. Cela me semble extrêmement préoccupant.

Enfin, le Sénat est central pour l'adoption du budget. Chacun sait que le Parlement est né dans nos démocraties occidentales de la nécessité du consentement démocratique à l'impôt. Il est particulièrement frappant que, depuis 2022, l'Assemblée nationale n'ait plus adopté de projet de loi de finances, soit en raison de l'usage de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution qui le prive de la discussion d'une partie du texte, soit, comme en 2024, parce qu'ayant rejeté la partie « recettes » du projet de loi de finances, elle n'a pas examiné la partie « dépenses ».

Ce rôle central du Sénat pour faire la loi, cette responsabilité nouvelle dans le processus législatif, se manifeste notamment dans la commission mixte paritaire – une instance que les Français ne connaissent pas auparavant –, en particulier sous sa forme de « commission mixte paritaire conclusive ». J'ai le souvenir d'une CMP qui, en 2016, avait duré sept heures pour que nous parvenions, députés et sénateurs, à nous mettre d'accord sur un texte !

Le Sénat s'illustre aussi dans le contrôle du Gouvernement. Trente-cinq commissions d'enquête ont été créées en seulement dix-sept ans, soit presque autant qu'en cinquante ans, depuis le début de la V^e République. Elles ont gagné à la fois en quantité, mais aussi en qualité : affaire Benalla, cabinets de conseil, narcotrafic...

Le Sénat a pris aujourd'hui un rôle particulier, celui d'un pôle de stabilité. Pascal Perrineau a bien montré combien la défiance de nos concitoyens envers la politique était renforcée par l'instabilité. Nos concitoyens n'y croient plus, car ils jugent la politique inefficace pour résoudre leurs problèmes du quotidien, ce qui est extrêmement préoccupant. Cette défiance s'étend à la science, avec le complotisme. Le régime médiatico-politique instaure une tyrannie de l'immédiateté qui empêche de réfléchir aux solutions du temps long. Les fausses nouvelles atteignent le fonctionnement démocratique.

Les plateformes de réseaux sociaux ne sont pas néfastes en soi – nous les utilisons au Sénat –, mais il faut effectivement en faire un usage prudent. Étant membre de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, dont Laurent Lafon est le président, je voudrais dire mon inquiétude quant à la perte d'influence des médias traditionnels auprès des

jeunes générations représentées ici. Je participerai d'ailleurs demain à Rennes à un colloque sur les médias de proximité et la confiance dans la démocratie. Les médias traditionnels donnent le recul nécessaire, ils sont le lieu du débat et sont beaucoup moins polarisés que les réseaux sociaux, basés sur des algorithmes, qui favorisent la polémique sur certains réseaux sociaux.

Je conclurai sur les qualités du Sénat : la proximité, d'abord, avec des sénateurs présents sur le terrain ; l'expertise, ensuite, notamment grâce aux travaux de nos commissions d'enquête ; l'indépendance, enfin. La responsabilité du Sénat est d'être un lieu de débat, de compromis, de dialogue. Il n'y a pas de 49.3, ni dissolution ; il y a donc une obligation d'avancer. Pour avancer, nous avons notre culture : celle du compromis.

Le Président du Sénat aime à dire que nous ne disons jamais oui par discipline, jamais non par dogmatisme. Nous avons tous, cependant, des convictions et nous cherchons toujours à convaincre. C'est cela aussi, à mon sens, la grandeur de la politique : convaincre par nos convictions.

Merci aux équipes du Sénat d'avoir organisé ce colloque pour partager notre passion pour notre mandat de sénateur. Clemenceau était un farouche adversaire du Sénat à ses débuts, qu'il jugeait « au mieux inutile, au pire dangereux ». Devenu sénateur en 1902, il dira : « Les événements m'ont appris qu'il fallait laisser au peuple le temps de la réflexion. Le temps de la réflexion, c'est le Sénat. » (*Applaudissements.*)

En 2025, le Sénat fête ses 150 ans de République.

L'occasion de réfléchir et d'échanger sur **le rôle du Sénat aujourd'hui**, avec des experts et des sénatrices et sénateurs.

Nouveau visage du Sénat, nouvelle centralité dans l'élaboration de la loi et le contrôle du Gouvernement, nouveau lien avec les territoires et les citoyens.

Le jeudi 2 octobre 2025 étaient organisés au Palais du Luxembourg deux temps forts :

- un colloque : « **Le Sénat d'aujourd'hui** » ;
- la « Nuit du droit », organisée en partenariat avec le Conseil Constitutionnel, sur le thème : « **Le Sénat et les citoyens** ».

Ce document retrace les actes de cette journée.



LIEN VERS LA VIDÉO
www.sén.at/kKffL4

