

N° 718

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 septembre 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **projets immobiliers des pouvoirs publics***

Par M. Jérôme BASCHER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE	
LES PROJETS IMMOBILIERS DES POUVOIRS PUBLICS : UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT, MAIS INDISPENSABLE	
I. LES PROJETS IMMOBILIERS DES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT DES OBJECTIFS COMMUNS.....	7
A. L'ENTRETIEN ET LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE HISTORIQUE	7
B. L'ADAPTATION DES LOCAUX AU FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS.....	7
C. LES AUTRES OBJECTIFS : EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE, ACCESSIBILITÉ, SÉCURITÉ	9
II. LE COÛT D'ENTRETIEN DU PATRIMOINE IMMOBILIER PÈSE SUR LES COMPTES DES POUVOIRS PUBLICS	9
DEUXIÈME PARTIE	
UNE PROGRAMMATION DES PROJETS IMMOBILIERS QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE FINANCIER CONTRAINT	
I. DANS LES ANNÉES RÉCENTES, LES POUVOIRS PUBLICS ONT ENTENDU RATIONALISER LA CONDUITE DE LEURS PROJETS IMMOBILIERS PAR LA DÉFINITION DE SCHÉMAS PLURIANNUELS	15
A. UNE TENDANCE RÉCENTE, COMMUNE À L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS.....	15
B. LES PRINCIPALES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES	16
1. <i>La présidence de la République</i>	16
2. <i>L'Assemblée nationale</i>	19
3. <i>Le Sénat</i>	20
4. <i>Le Conseil constitutionnel</i>	21
C. DES CHANTIERS IMPACTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE.....	22
II. LE FINANCEMENT DES PROJETS IMMOBILIERS DES POUVOIRS PUBLICS : LE CAS PARTICULIER DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	23
A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE CONTINUERA DE BÉNÉFICIER D'IMPORTANTES CONCOURS DU BUDGET DE L'ÉTAT.....	23
1. <i>L'OPPIC, principal financeur des projets immobiliers de la présidence de la République</i>	23
2. <i>Le plan de financement du schéma directeur immobilier 2019-2022</i>	26
B. À L'INVERSE, LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES ET LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SONT CONTRAINTS DE PUISER DANS LEURS RÉSERVES POUR FINANCER LEURS PROJETS IMMOBILIERS.....	28
EXAMEN EN COMMISSION.....	31

Madame, Monsieur,

Lors de sa réunion du 22 janvier 2020, la commission des finances du Sénat a confié au rapporteur spécial des crédits de la mission budgétaire « Pouvoirs publics » le soin de conduire, en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un travail de contrôle sur les projets immobiliers des pouvoirs publics.

Ce contrôle a ainsi porté sur les projets immobiliers de la présidence de la République, des assemblées parlementaires et du Conseil constitutionnel. Eu égard à leur faible ampleur, les projets immobiliers de la Cour de justice de la République n'ont pas été intégrés. Mené dans le contexte particulier de la crise sanitaire, ce travail s'est pour l'essentiel fondé sur des contributions écrites des différentes institutions contrôlées.

Deux principaux constats peuvent être posés.

Premièrement, ces institutions font face à des objectifs communs et impérieux en matière de projets immobiliers, qu'il s'agisse d'adapter les locaux à l'exercice de leurs missions pour les personnes qui y travaillent ou d'assurer l'efficacité énergétique, la sécurité et l'accessibilité de leurs bâtiments, occasionnant des coûts significatifs. Ce qui caractérise le mieux la spécificité des projets immobiliers des pouvoirs publics est toutefois la nécessité d'entretenir et de valoriser leur patrimoine historique, soit autant de charges qui pèsent sur des institutions par ailleurs placées dans une situation financière contrainte. Ce constat s'applique tout particulièrement aux assemblées parlementaires, dont la dotation annuelle de l'État est gelée depuis neuf ans, témoignant de leurs considérables efforts en gestion.

Deuxièmement, un mouvement commun de rationalisation de la conduite des projets immobiliers peut être observé, *via* la définition de programmations pluriannuelles et de schémas directeurs. Les pouvoirs publics ne bénéficient cependant pas des mêmes ressources pour les financer : alors que la présidence de la République peut bénéficier du concours d'importants financements extérieurs, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel sont contraints de puiser dans leurs réserves, qui ne sont pas inépuisables, pour financer leurs projets immobiliers. Cette situation doit conduire à nous interroger collectivement sur le juste coût des institutions de la République.

Le présent rapport formule en conséquence plusieurs recommandations visant, d'une part, à améliorer la lisibilité du financement des projets immobiliers de la présidence de la République pour le Parlement comme pour les citoyens, et d'autre part, à rendre plus soutenable la trajectoire financière des assemblées parlementaires, de façon à leur permettre de mener les nécessaires travaux de rénovation de leur patrimoine historique sans compromettre le financement de leurs missions institutionnelles.

**PREMIÈRE PARTIE :
LES PROJETS IMMOBILIERS
DES POUVOIRS PUBLICS : UN EFFORT FINANCIER
IMPORTANT, MAIS INDISPENSABLE**

**I. LES PROJETS IMMOBILIERS DES POUVOIRS PUBLICS
POURSUIVENT DES OBJECTIFS COMMUNS**

La présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel sont confrontés à des problématiques communes, qui déterminent les objectifs de leurs projets immobiliers.

A. L'ENTRETIEN ET LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE HISTORIQUE

Tout d'abord, ces institutions sont affectataires d'un important patrimoine historique qu'elles ont ainsi le devoir d'entretenir et de rénover.

Les **résidences présidentielles**, qui comprennent l'Hôtel d'Évreux (ou « Palais de l'Élysée », datant du XVIII^{ème} siècle), l'Hôtel de Marigny et le Palais de l'Alma (XIX^{ème} siècle) ainsi que les lieux de villégiature du Président de la République (Fort de Brégançon, pavillon de la Lanterne), sont affectées au patrimoine historique du ministère de la Culture, qui les met à la disposition de la présidence.

L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires affecte à l'**Assemblée nationale** le Palais-Bourbon et l'Hôtel de Lassay (datant du XVIII^{ème} siècle), et au **Sénat** le Palais du Luxembourg, l'Hôtel du Petit Luxembourg, leurs jardins et leurs dépendances historiques (XVII^{ème} siècle).

Le **Conseil constitutionnel** siège dans un bâtiment de l'aile Montpensier du Palais-Royal (XVII^{ème} siècle), dont une convention avec France Domaine (renouvelée en 2012) lui confie la responsabilité.

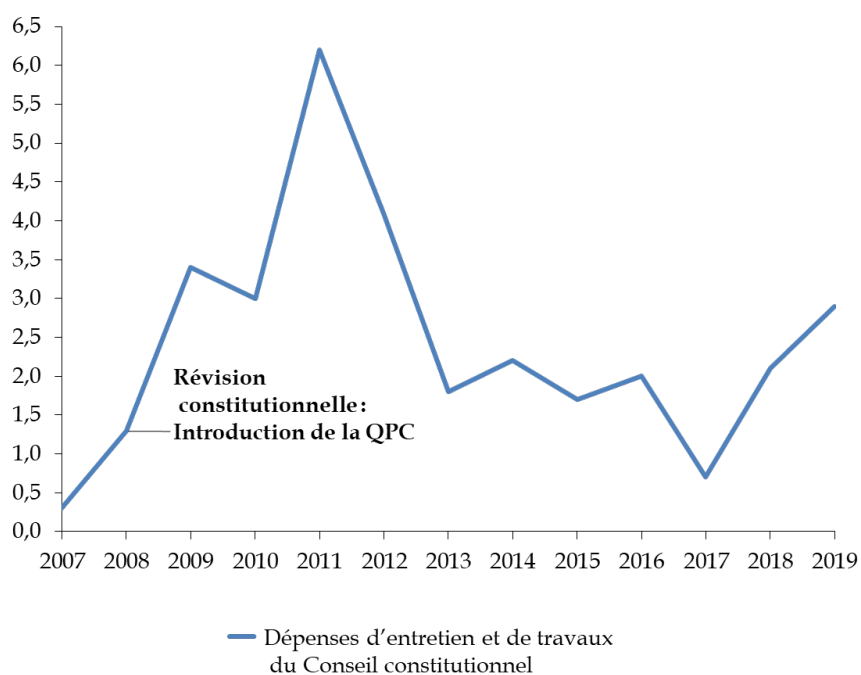
**B. L'ADAPTATION DES LOCAUX AU FONCTIONNEMENT DES
INSTITUTIONS**

En second lieu, le fonctionnement de ces institutions pouvant mobiliser d'importants moyens humains, leurs projets immobiliers visent également la mise aux normes, l'optimisation et l'amélioration des espaces de travail.

L'évolution des missions institutionnelles de ces institutions peut également nécessiter des changements d'usage de locaux, d'où la conduite de travaux de réaménagement ou d'extension. L'introduction à compter du 1^{er} mars 2010 de la procédure de **question prioritaire de constitutionnalité (QPC)** issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en est l'illustration puisque celle-ci a entraîné un renforcement des effectifs du Conseil constitutionnel. Des travaux d'aménagement de nouveaux espaces de travail restitués par le Centre des monuments nationaux (CMN) ont ainsi été engagés entre 2010 et 2013, représentant un coût global de 2,8 millions d'euros, ce qui en fait la deuxième plus importante opération immobilière réalisée par le Conseil constitutionnel au cours de la dernière décennie.

Évolution des dépenses d'entretien et de travaux exécutées du Conseil constitutionnel

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La question de la **restauration des personnels** est également à prendre en compte et peut impliquer d'importants travaux d'aménagements et de mise aux normes.

L'inscription de ces travaux de « tertiarisation » dans le cadre de bâtiments souvent classés au titre de monuments historiques constitue un défi majeur pour les pouvoirs publics.

Il convient toutefois de noter que l'entretien et la rénovation du patrimoine historique participent également de l'objectif d'adaptation des locaux au fonctionnement de ces institutions, dans la mesure où leurs locaux peuvent également remplir une **fonction de réception et de représentation de la République française**.

C. LES AUTRES OBJECTIFS : EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE, ACCESSIBILITÉ, SÉCURITÉ

La recherche d'une **meilleure efficacité énergétique des bâtiments** constitue un objectif prioritaire pour l'ensemble des pouvoirs publics, y compris s'agissant de la rénovation des bâtiments historiques. Le dernier rapport de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne du Sénat rappelle bien que « *la contrainte énergétique est systématiquement prise en compte lors des restructurations complètes de bâtiments* »¹.

L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite (PMR) ou en situation de handicap (PSH) constitue également une priorité, malgré les impossibilités techniques liées au statut de monument historique de certains bâtiments. Dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, la présidence de la République a par exemple assuré qu'en dépit de ces contraintes techniques, « *ce sujet est intégré dans chacune des études comme un impératif et non comme une charge à éluder* ».

Enfin, **la sécurité constitue naturellement une dimension essentielle des projets immobiliers** : sécurité incendie, sécurisation des principaux équipements (ascenseurs, chauffage, climatisation...).

II. LE COÛT D'ENTRETIEN DU PATRIMOINE IMMOBILIER PÈSE SUR LES COMPTES DES POUVOIRS PUBLICS

Le parc immobilier des pouvoirs publics représente un coût d'entretien significatif, en particulier en raison de son patrimoine « historique ».

En moyenne sur la période 2017-2019 le montant exécuté des dépenses d'investissement de l'Assemblée nationale s'est ainsi élevé à 19,1 millions d'euros dont 8,3 millions d'euros pour des opérations de préservation ou de mise en valeur du patrimoine historique, soit 43,5 % du montant des dépenses d'investissements.

¹ Claude Bérít-Débat, Rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes du Sénat de l'exercice 2019, 14 mai 2020.

Parmi les principales opérations réalisées par l'Assemblée nationale ces dernières années, peuvent notamment être citées :

- la réfection et l'étanchéité de la cour d'Honneur ;
- le confortement de l'embranchement au pied de la colonnade nord ;
- l'opération, répartie en plusieurs phases, de rénovation des « Grands murs » ;
- La rénovation des couvertures des salons Delacroix et Pujol.

Le Sénat a également conduit des opérations d'envergure au cours de la dernière décennie, parmi lesquelles :

- la restauration des décors de l'ancienne chapelle de la Chambre des Pairs et son aménagement en une salle de réunion multimédia ;
- l'amélioration de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite de la salle des séances ;
- la rénovation et la transformation à usage de bureaux des immeubles du 75 et du 77 rue Bonaparte ;
- la rénovation et la transformation à usage de bureaux, d'ateliers et d'espaces de réception des bâtiments du 64 boulevard Saint-Michel ;
- la création d'un restaurant en libre-service au 36 rue de Vaugirard ;
- la rénovation, en cours, des bâtiments à usage de bureaux du 36 et du 26 rue de Vaugirard ;
- la mise en œuvre d'un programme décennal de rénovation du patrimoine arboré du Jardin du Luxembourg.

Dans les années récentes, le Sénat a intensifié son effort d'investissements immobiliers. Les dépenses s'élèvent en effet à 18,4 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2017-2019, contre 10,5 millions d'euros pour la période 2014-2016.

Évolution des dépenses d'investissements immobiliers du Sénat

(en millions d'euros)

Action budgétaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mission institutionnelle	9,4	14,0	5,6	21,7	16,9	15,4
Jardin du Luxembourg	0,6	1,0	0,7	0,4	0,2	0,4
Musée du Luxembourg	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Total	10,0	15,1	6,3	22,2	17,2	15,9

Note : la ligne « mission institutionnelle » retrace uniquement les dépenses d'investissements gérés par la Direction de l'architecture, du patrimoine et des jardins au sein de cette action.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports d'information faits au nom de la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne pour les exercices concernés

La liste des principaux travaux conduit par le Conseil constitutionnel communiquée au rapporteur témoigne également de l'importance des dépenses liées à l'entretien du patrimoine historique (voir tableau ci-dessous).

Les principales opérations immobilières du Conseil constitutionnel depuis 2007

Chantiers	Année de réalisation	Budget d'imputation	Coût (en euros)	Nature des travaux
Hall d'honneur	2007-2008	2008	676 000	Réfection du hall d'honneur et du grand escalier
8 rue Montpensier	2010-2013	2009 (aile Montpensier) et 2013 (Aile informatique)	2 806 000	Aménagement d'espaces restitués
Climatisation	2008		180 000	
Bibliothèque	2009-2010	2008-2009	2 927 000	Aménagement d'espaces
Antichambre du grand escalier	2009	2010	314 000	Restauration à caractère historique

Salle Thémis	2009-2010	2010	805 000	Aménagement du rez-de-chaussée (QPC)
Façades sur la cour d'honneur	2010-2011	2010	2 415 000	Restauration à caractère historique
Entrée secondaire	2011		455 000	Aménagement d'accessibilité en zone historique
Salle d'audience publique	2011-2013	2011-2013	3 792 000	Création de la salle
Salle du Conseil	2013	2013	474 000	Restauration à caractère historique
Petit Salon	2014	2014	274 500	Restauration à caractère historique
Restauration et mise aux normes de la salle des délibérés	2012-2013	2013	628 000	Aménagement
Restauration du bureau du Président et du local mis à la disposition du CMN	2015	2015	1 330 600	Restauration à caractère historique et aménagement
Sécurité anti-intrusion	2016	2016	100 000	Aménagement d'espaces
Aménagement des locaux du CMN	2016	2016	363 000	Restauration à caractère historique et aménagement
Création local des chauffeurs	2017	2017	49 000	Équipement technique
Restauration des bureaux du 2 ^{ème} étage	2017	2017	350 000	Restauration à caractère historique et aménagement

Travaux et réaménagement des bureaux du 3 ^{ème} étage	2018-2019	2018	1 016 300	Restauration à caractère historique et aménagement dont travaux de déplombage
Rénovation de l'équipement audiovisuel et installation d'une régie	2019	2019	200 000	Équipement technique et aménagement d'espace

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le cas de la présidence de la République est singulier à cet égard, dans la mesure où l'essentiel des travaux d'entretien sont supportés financièrement par le ministère de la culture *via* l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC). Ce point fera l'objet de plus amples développements en seconde partie du présent rapport.

Les dépenses d'entretien courant de la présidence de la République sont évaluées par la présidence à 1,2 million d'euros en 2019 (après 1,7 million d'euros en 2018), auquel s'ajoute le budget alloué annuellement à l'OPPIC au titre de l'entretien *stricto sensu* des résidences présidentielles (à distinguer de l'investissement), qui se monte à 1,1 million d'euros.

DEUXIÈME PARTIE : UNE PROGRAMMATION DES PROJETS IMMOBILIERS QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE FINANCIER CONTRAINANT

I. DANS LES ANNÉES RÉCENTES, LES POUVOIRS PUBLICS ONT ENTENDU RATIONALISER LA CONDUITE DE LEURS PROJETS IMMOBILIERS PAR LA DÉFINITION DE SCHÉMAS PLURIANNUELS

A. UNE TENDANCE RÉCENTE, COMMUNE À L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS

L'ensemble des pouvoirs publics étudiés dans le cadre du présent contrôle ont adopté une programmation pluriannuelle de leurs investissements immobiliers définissant une **stratégie immobilière globale et prévoyant les prochaines opérations** à réaliser.

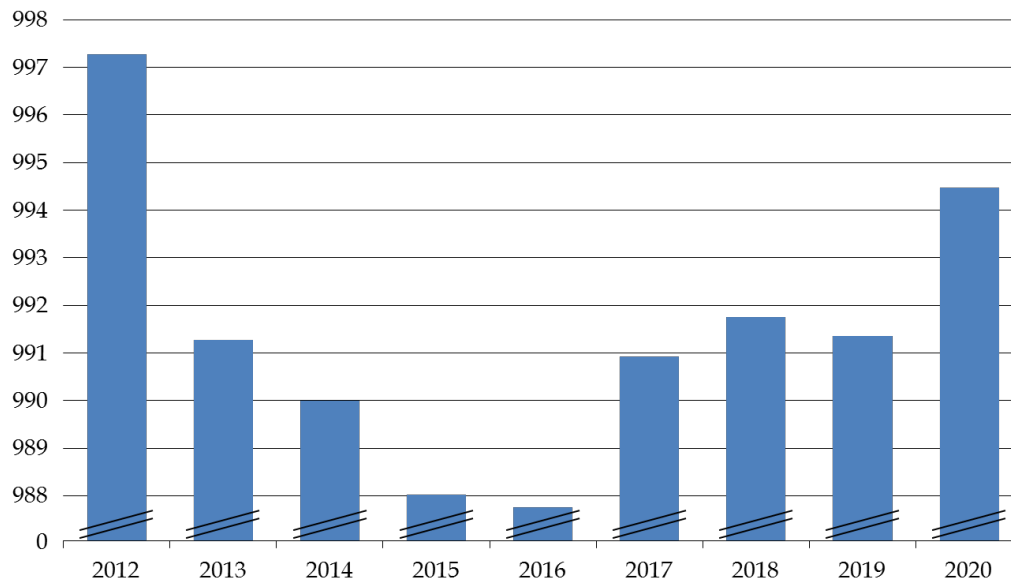
Cette tendance est toutefois relativement récente puisque la présidence de la République, l'Assemblée nationale, et le Conseil constitutionnel n'ont adopté la leur qu'en 2018. S'agissant par exemple de la présidence de la République, le schéma directeur fait suite à une **recommandation réitérée de la Cour des comptes** à l'occasion de ses rapports annuels consacrés aux comptes et à la gestion des services de la présidence. Un plan triennal de rénovations d'une ambition moindre avait toutefois déjà été adopté pour la période 2014-2016 (20 millions d'euros). **Le Sénat constitue un cas particulier** puisque l'ensemble de son budget, et non seulement les dépenses liées aux projets immobiliers, s'inscrit dans le cadre d'une **programmation triennale depuis 2017**.

Cette tendance traduit une **volonté de renforcer l'effort d'investissement immobilier des pouvoirs publics, qui font face à d'importants besoins de rénovation, dans un cadre financier contraint**.

Elle témoigne en particulier d'un souci **d'une saine gestion financière et opérationnelle, alors que les pouvoirs publics participent activement au redressement des comptes publics**, comme le montre le graphique ci-après (la légère augmentation des crédits constatée en 2020 intégrant une mesure de périmètre entrante sur le budget de la présidence de la République). Cette situation financière tendue contribue sans doute à expliquer la nécessité pour ces institutions de rationaliser leurs dépenses dans le cadre d'une programmation devant permettre de satisfaire les objectifs énoncés plus haut de façon raisonnée et réaliste.

Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les annexes « Pouvoirs publics » aux projets de loi de finances pour les exercices concernés

S'agissant en particulier des assemblées parlementaires, l'adoption de schémas pluriannuels pourrait être un instrument de nature à **anticiper les éventuelles conséquences immobilières du projet de réduction du nombre de parlementaires**. Pour mémoire, l'article 1^{er} du projet de loi organique pour un renouveau démocratique déposé à l'été 2019 prévoyait une réduction de 25 % du nombre de députés et de sénateurs.

B. LES PRINCIPALES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES

1. La présidence de la République

La présidence de la République a engagé en 2017 une réflexion dont les grands axes ont été validés en janvier 2018, donnant naissance à l'actuel **schéma directeur immobilier couvrant la période 2019-2022**. Au préalable, la direction de l'immobilier de l'État a conduit une première évaluation de la valeur vénale des immeubles de la présidence, estimée à 746,5 millions d'euros.

Il fait notamment suite à la libération de 2000 m² de superficie utile avec le départ du Palais de l'Alma des services de Météo France et du Conseil supérieur de la magistrature.

Les emprises de la présidence de la République

La présidence de la République dispose pour son fonctionnement courant (*i.e.* hors pavillon de la Lanterne et fort de Brégançon) de 6 emprises :

- l'Hôtel d'Évreux (R-1 / R+4), pour une surface (SHON) de 14 000 m²;
- le bâtiment sis 2 rue de l'Élysée (R-1 / R+3), pour une surface de 3 132 m²;
- le bâtiment sis 4 rue de l'Élysée (R-1 / R+4), pour une surface de 506 m²;
- le bâtiment sis 14 rue de l'Élysée (R-1 / R+3), pour une surface de 1 408 m²;
- l'Hôtel de Marigny (R-3 / R+4), pour une surface de 5 413 m²;
- le Palais de l'Alma (R-1 / R+4), pour une surface de 8 700 m².

Cela représente donc au total plus de 33 000 m² de superficie utile.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le schéma directeur a pour premier objectif la **tertiarisation des infrastructures** de la présidence de la République en permettant à tous les collaborateurs de disposer de bureaux aux normes, en limitant le travail en sous-sol ou dans des locaux dépourvus de lumière naturelle et en accroissant le nombre d'espaces de travail partagés. D'un point de vue fonctionnel, il constitue l'occasion de **regrouper les services par unités géographiques cohérentes** : à titre d'exemple, l'état-major particulier du Président de la République est installé au 14 rue de l'Élysée, et n'est pas intégré malgré son caractère stratégique à une emprise liée à l'Hôtel d'Évreux, nécessitant par ailleurs une protection supplémentaire spécifique.

Le schéma directeur est complété par des **opérations de rénovation et de restauration des salons**, dont l'état général serait « *particulièrement dégradé* » selon les informations transmises au rapporteur par la présidence de la République.

Le schéma directeur prévoit deux phases (voir encadré ci-dessous) :

- la première phase porte sur le site de l'Alma et doit permettre un « *rééquilibrage fonctionnel et géographique des services de la présidence vers le site de l'Alma* ». Son coût global est estimé à 12,6 millions d'euros ;

- la seconde phase prévoit la réalisation d'importantes opérations de réaménagement du site de l'Hôtel d'Évreux et de ses dépendances, pour un coût global prévisionnel de 39,2 millions d'euros.

Ainsi, **le coût global prévisionnel des opérations prévues dans le cadre du schéma directeur s'élève à 51,8 millions d'euros.**

Les deux phases du schéma directeur immobilier de la présidence de la République

La première phase porte sur l'aménagement du site de l'Alma (11 quai Branly - 75007 Paris) qui a vocation à accueillir, au cours de l'été 2020, la nouvelle direction des ressources et de la modernisation regroupant l'ensemble des services support. Le site sera également réaménagé pour améliorer les conditions de travail de l'un des services de la direction de la communication qui regroupe les équipes de la correspondance présidentielle et du standard téléphonique (soit plus de 80 collaborateurs). Cette phase est réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la présidence avec le concours de l'architecte en chef des monuments historiques (maître d'œuvre). Les marchés de travaux associés ont été notifiés en début d'année 2019 et ce chantier est désormais dans sa phase active. Le site répondra à toutes les normes en vigueur, accueillera au total près de 150 collaborateurs, avec un restaurant administratif et se présentera comme un site exemplaire (PSH, RSO, QVT, etc.).

La seconde phase porte sur le site de l'Hôtel d'Évreux et ses dépendances (Marigny et rue de l'Élysée). Le projet de réaménagement et les études préalables menées en 2018, en lien étroit avec le service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles (devenu depuis le service patrimoine), ont mis en évidence plusieurs points saillants :

- le risque incendie ;
- l'impérieuse nécessité de remise aux normes sanitaires actuelles des grandes cuisines (ces cuisines constituent également une zone à risque en matière de sécurité incendie : le dernier incendie au Palais de l'Élysée a eu lieu dans les cuisines le 25 décembre 1960) ;
- l'intérêt à intégrer au projet une amélioration de la sûreté active et passive des locaux ;
- la présence de locaux vétustes et pour certains inadaptés à leur usage ;
- une amélioration de l'accueil des personnes en situation de handicap (PSH) qui n'est, à ce jour, pas satisfaisant.

Cette phase comportera :

- l'aménagement du 2^{ème} étage de l'Hôtel de Marigny pour accueillir l'état-major particulier du Président de la République. Le nombre de chambres de passage sera réduit pour répondre strictement aux besoins de la présidence ;
- la construction d'une nouvelle crèche ;
- la rénovation des cuisines de Marigny, de manière à pouvoir proposer une solution de continuité de service lors des travaux dans les grandes cuisines ;
- la rénovation des grandes cuisines de l'Hôtel d'Évreux ;
- la mise en place d'un programme pluriannuel de purge des réseaux électriques et de cloisonnement des infrastructures (combles et sous-sol) ;
- la mise en place d'un programme pluriannuel de mise en accessibilité des bâtiments pour les personnes souffrant d'un handicap ;
- des aménagements intérieurs et la redistribution de certains espaces.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur immobilier de la présidence de la République, une réunion associant l'ensemble des parties prenantes (présidence de la République, OPPIC, direction du budget, direction de l'immobilier de l'État et direction générale du patrimoine) s'est tenue le 25 novembre 2019 afin de confirmer les différentes opérations et leur maîtrise d'ouvrage.

A notamment été acté **le principe d'une maîtrise d'ouvrage unique par opération** :

- une équipe dédiée de la direction des ressources et de la modernisation (DRM) de la présidence de la République assure ainsi la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble de la première phase du schéma directeur (Palais de l'Alma) ;

- pour ce qui concerne la seconde phase, seule la création de la nouvelle crèche est sous maîtrise d'ouvrage de la DRM, les autres opérations relevant de l'OPPIC.

2. L'Assemblée nationale

Depuis 2018, une programmation pluriannuelle des travaux immobiliers (PPTI) est adoptée par le Collège des Questeurs de l'Assemblée nationale. Ce document fixe les grandes priorités en matière de travaux immobiliers et leur calendrier prévisionnel. Il fait l'objet d'une **révision annuelle**.

Le coût global de l'actuelle PPTI est estimé à **61 millions d'euros sur trois ans**. Il est à noter que cette budgétisation inclue une « *réserve programmatique* ».

Parmi les opérations programmées les plus significatives, peuvent être relevées :

- la rénovation de l'Hôtel de Broglie ;

- la mise à niveau, jugée « *indispensable* », des installations techniques de l'Hôtel de Lassay, notamment en matière de chauffage, de climatisation, de plomberie et de câblage ;

- la couverture de l'Hémicycle et de la salle des Conférences.

La programmation pluriannuelle des travaux immobiliers de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

	2019		2020		2021	
	PPTI 2018	Révision 2019	PPTI 2018	Révision 2019	PPTI 2018	Révision 2019
Opérations identifiées	15,1	16,7	16,1	22,6	14,8	13,9
Investissements hors opérations identifiées	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
« Réserve programmatique » à affecter	1,4	-	0,4	0,7	1,7	2,7
Total	18,0	18,2	18,0	24,8	18,0	18,0

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020

Bien que cette programmation ne fasse pas de distinction entre les travaux liés à l'entretien du patrimoine historique et ceux liés aux besoins fonctionnels de l'Assemblée (voir tableau ci-dessus), une « *annexe budgétaire patrimoniale* » distingue ce qui relève des monuments historiques et met ainsi en exergue l'effort financier qui devrait être consacré au cours de la présente législature pour assurer leur préservation.

3. Le Sénat

Depuis l'adoption par le Bureau du Sénat le 17 mars 2016 d'un nouveau règlement budgétaire et comptable, les budgets du Sénat s'inscrivent dans un cadre triennal, qui prévoit notamment l'évolution des dépenses d'investissements.

La projection sur 2020-2022 est ainsi marquée par un important effort d'investissement (54,9 millions d'euros sur trois ans) qui contraste avec la contraction des dépenses de fonctionnement. Ces dépenses permettent de financer la poursuite du programme d'investissement de grande ampleur initié en 2017, qui vise, d'une part, à **conserver et restaurer un patrimoine historique et remarquable**, d'autre part, à **l'équiper en installations techniques performantes pour permettre au Sénat d'exercer dans les meilleures conditions possibles les missions d'une assemblée parlementaire**. La principale opération prévue dans ce cadre est la poursuite de la **restauration des immeubles du 26-36 rue de Vaugirard**, dont les locaux étaient vétustes. Cet immeuble abrite l'essentiel des bureaux des sénateurs, qui ont en conséquence été temporairement déplacés dans un bâtiment modulaire installé dans la cour d'honneur du Palais du Luxembourg.

Le Jardin du Luxembourg est également concerné par cet effort : les dépenses d'investissement prévues pour 2020 (1,8 million d'euros) étant plus de 4,5 fois supérieures à celles de l'année précédente (388 640 euros) du fait du lancement des travaux de rénovation de la **Fontaine Médicis**.

Un nouveau cycle d'investissement est anticipé pour les prochaines années. En première analyse, le seul entretien du patrimoine historique dont le Sénat est affectataire (façades, couvertures, décors, statuaire...) nécessite de mobiliser des crédits d'investissement pour un montant annuel moyen de l'ordre de 5 millions d'euros.

**Budget triennal du Sénat, du Jardin et du Musée du Luxembourg
2020-2022**

(en millions d'euros)

Dépenses	2020	2021	2022
Investissement	27,5	15,3	12,1
Fonctionnement	332,2	328,1	326,9
Total des dépenses	359,7	343,4	339
Ressources	2020	2021	2022
Produits	5,5	5,5	5,5
Dotation de l'État	323,6	323,6	323,6
Prélèvement sur les disponibilités	30,6	14,3	9,9
Total des ressources	359,7	343,4	339
<i>Solde prévisionnel de la Réserve spéciale d'intervention (fin d'exercice)</i>	69,4	55,1	45,3

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020

4. Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a également engagé en 2018 une programmation pluriannuelle de travaux et d'aménagement de ses locaux. Cette programmation a recensé les actions à conduire au cours des **six prochaines années** en termes :

- de travaux de gros œuvre ;
- d'aménagement des locaux ;
- de promotion du développement durable ;
- de sécurisation des biens et des personnes ;
- d'acquisition éventuelle de nouveaux locaux.

Parmi les principales opérations prévues dans ce cadre, peuvent être relevées :

- l'aménagement de voies de circulation entre la salle Mounet-Sully du Conseil constitutionnel et le Grand salon de la Comédie-Française, dans le cadre d'une convention de prêt réciproque d'espaces de réception conclue entre ces deux institutions en février 2018 ;

- la rénovation de la salle Montesquieu ;

- l'ouverture d'une **boutique du Conseil constitutionnel** dans un local mis à la disposition du Conseil par les soins du Centre des monuments nationaux et de l'administrateur du Domaine national du Palais-Royal.

Il est également à noter que cette programmation a été complétée, suite à un audit énergétique conduit en 2019, par l'adoption d'un **plan d'économies d'énergie et de développement durable pour les années 2020 à 2022, qui vise à réduire de 25 % la consommation d'énergie du Conseil**. Ce plan prévoit en particulier le déploiement d'ampoules LED dans l'ensemble du bâtiment, la modernisation des relevés électriques, et enfin l'installation de ruches sur les toits du Conseil constitutionnel (la possibilité d'installer des potagers à proximité de ces ruches est en cours d'instruction).

C. DES CHANTIERS IMPACTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE

La crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 a entraîné certains retards sur les chantiers programmés.

L'Assemblée nationale a par exemple dû reporter à 2022 la mise à niveau des installations technique de l'Hôtel de Lassay, qui devaient se dérouler pendant l'été mais n'étaient plus concevables au vu de la session extraordinaire substantielle qui s'est tenue. La réfection de la couverture de l'Hémicycle a bien été engagée en février 2020, mais a été interrompue en mars et en avril. Si les travaux ont repris avec la mise en œuvre de mesures de prévention du risque sanitaire, l'achèvement des travaux est prévu pour novembre 2021, soit avec un retard de huit mois par rapport à la prévision initiale. Autour de 10,5 millions d'euros de dépenses d'investissement sur les 32,7 millions d'euros inscrits au budget 2020 devraient ainsi être reportés sur les exercices ultérieurs.

Au Sénat, l'épidémie a entraîné des reports ou des annulations d'opérations d'investissement pour un montant total estimé à titre prévisionnel à plus de 11 millions d'euros. Cette somme découle notamment, mais non exclusivement, de la suspension ou du ralentissement de certaines opérations de travaux, à l'instar de la rénovation de l'immeuble du 26-36 rue de Vaugirard, pendant la période de confinement.

Le Conseil constitutionnel a également indiqué que les principaux chantiers en cours ont dû être suspendus durant la période de confinement.

II. LE FINANCEMENT DES PROJETS IMMOBILIERS DES POUVOIRS PUBLICS : LE CAS PARTICULIER DE LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

A. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE CONTINUERA DE BÉNÉFICIER D'IMPORTANTES CONCOURS DU BUDGET DE L'ÉTAT

1. L'OPPIC, principal financeur des projets immobiliers de la présidence de la République

En dépit de la **diminution tendancielle de la dotation de l'État allouée annuellement à la présidence de la République** (105,3 millions d'euros en loi de finances pour 2020, soit une diminution de 6 % par rapport à celle de 2010), l'institution peut compter sur des **ressources extérieures** pour financer ses projets immobiliers.

Depuis 2013, **une enveloppe dédiée est ouverte au sein du budget de la présidence de la République** pour couvrir des actions de sécurité et de sûreté, de mise en conformité et d'amélioration des installations. Celle-ci (**entre 1 et 3 millions d'euros selon les années**), ne représente toutefois qu'une part minoritaire des investissements immobiliers de l'institution.

Il peut également être noté que le produit de la **boutique de l'Élysée**, assurant la vente de produits dérivés (77 646 euros en 2019, première année pleine de fonctionnement de la boutique), est attribué au service du patrimoine.

Le principal financeur des projets immobiliers de la présidence de la République est ainsi l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), *via* les crédits de l'action n° 1 du programme 175 « Patrimoine » de la mission budgétaire « Culture » depuis la loi de finances initiale pour 2009.

La dotation à l'OPPIC au titre de la conservation et de la mise en valeur des résidences présidentielles s'élève à 5,5 millions d'euros chaque année depuis 2014. En pratique, le budget de l'OPPIC consacré à la présidence a été plus élevé ces dernières années, notamment du fait de reports des années antérieures, liés à une **sous-consommation chronique de ces crédits**. Dans ses rapports annuels consacrés à la gestion et aux comptes de la présidence de la République, *la Cour des comptes a souligné régulièrement « la nécessité de mener à bien les travaux liés à la conservation du patrimoine immobilier, au risque que celui-ci continue de se dégrader et que les coûts de sa restauration soient augmentés par rapport à ceux d'une action préventive et curative programmée »*¹.

¹ *Cour des comptes, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, exercice 2018, 12 juillet 2019.*

Parmi les principales opérations récentes achevées sous maîtrise d'ouvrage de l'OPPIC pour la rénovation de l'Hôtel d'Évreux, peuvent notamment être citées :

- la restauration du salon des Aides-de-camp (2018) ;
- la remise en peinture du salon des Tapisseries (2018) ;
- la conservation curative du salon Cléopâtre (2019) ;
- la restauration de la salle des portraits (2019).

L'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)

L'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC) est un établissement public national à caractère administratif (EPA), placé sous la tutelle du ministère de la Culture. Il est issu de la fusion - décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) - de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et du service national des travaux (SNT). Cette fusion, intervenue par décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010, modifiant celui du 19 mai 1998 portant création de l'EMOC, répondait à un souci de professionnalisation de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, avec pour objectif de renforcer la capacité de pilotage des grands projets immobiliers de l'État dans les domaines culturels et patrimoniaux.

Cet établissement a pour mission, à titre gratuit, pour le compte de l'État ou de ses établissements publics, et en premier lieu pour le ministère chargé de la Culture et des établissements publics placés sous sa tutelle:

- de réaliser les études et analyses préalables relatives à leurs investissements immobiliers et à l'entretien et à la mise en valeur du patrimoine immobilier mis à leur disposition, que l'État ou ces établissements publics en soient propriétaires ou qu'ils détiennent sur lui un droit réel ;
- d'assurer la réalisation d'opérations de construction, de restauration, de réhabilitation, d'aménagement, d'entretien ou de mise en valeur de ces immeubles ;
- de mener à bien toute mission d'assistance et de conseil dans le domaine de la gestion et de la mise en valeur de ces immeubles.

L'OPPIC intervient juridiquement soit en tant que maître d'ouvrage de plein exercice dans le cadre de conventions générales passées avec l'État (convention-cadre Culture et convention-cadre Culture-Défense) pour le suivi d'opérations urgentes ou ponctuelles (entretien préventif, clos et couvert...), soit en tant que maître d'ouvrage délégué dans le cadre de conventions particulières dites conventions de mandat adaptées à la conduite de projets longs et complexes.

Source : projet annuel de performance de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2020

Une telle « débudgétisation » de la majeure partie des crédits affectés au financement des projets immobiliers de la présidence de la République n'est pas sans poser un certain nombre d'inconvénients.

Tout d'abord, celle-ci constitue **une dérogation au principe, consacré par la jurisprudence constitutionnelle, « d'autonomie financière » des pouvoirs publics** voulant que ceux-ci « *déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* »¹.

Cette solution n'est pas non plus optimale du point de vue de l'information des parlementaires. Les crédits alloués à l'OPPIC au titre des résidences présidentielles se retrouvent en effet « noyés » dans le budget de la mission « Culture » (3 milliards d'euros en autorisations d'engagements et crédits de paiements en PLF 2020), de telle sorte que leur exécution dans le cadre des rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement n'est pas systématiquement renseignée.

Le rapporteur spécial considère qu'une réflexion pourrait ainsi être engagée en vue d'une éventuelle « rebudgétisation » des crédits alloués à l'OPPIC au titre des résidences présidentielles dans le cadre de la dotation annuelle de l'État à la présidence de la République retracée dans la mission budgétaire « *Pouvoirs publics* », qui a vocation à refléter **la totalité des crédits dont dispose la présidence de la République**. Comme il le soulignait dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2020 « *une telle évolution aurait également pour effet d'harmoniser les périmètres des budgets respectifs des pouvoirs publics, puisque les assemblées parlementaires prennent déjà à leur charge les dépenses liées à l'entretien du patrimoine historique. Elle irait donc dans le sens d'une meilleure lisibilité de cette mission budgétaire pour nos concitoyens* »².

Il observe d'ailleurs qu'une évolution similaire a eu lieu en ce qui concerne la sécurité du Président de la République, sur recommandation de la Cour des comptes. Dans le cadre du plan de transformation des services lancé en 2019, le regroupement du commandement militaire et du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), composé de gendarmes, au sein d'une nouvelle direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), une convention de mise à disposition des personnels du ministère de l'intérieur du 19 avril 2019 a transféré à compter de 2020 l'essentiel des dépenses du GSPR à la présidence de la République (1,2 million d'euros en prévision 2020). Il en va de même s'agissant des sapeurs-pompiers en vertu d'une convention signée avec la préfecture de police du 3 juillet 2019 (0,5 million d'euros en prévision 2020).

¹ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Cons. 47, Loi de finances pour 2002.

² Jérôme BASCHER, Annexe n° 22 au rapport général N° 140 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, par M. Albéric de Montgolfier, 21 novembre 2019.

Recommandation n° 1 : envisager une « rebudgétisation » des crédits de l'OPPIC au titre des résidences présidentielles au sein de la dotation à la présidence de la République.

2. Le plan de financement du schéma directeur immobilier 2019-2022

Le plan de financement du schéma directeur, **représentant au total 51,8 millions d'euros**, fait intervenir trois types de financements, pour l'essentiel extérieurs au budget de la présidence.

Premièrement, le plan est abondé par le produit attendu de la cession à venir d'une emprise immobilière située au 14 rue de l'Élysée (valorisée au total à **27 millions d'euros** sur la base d'une estimation de la direction de l'immobilier de l'État réalisée le 29 janvier 2018), qui doit être mobilisée :

- pour financer l'intégralité de la première phase, dont le coût est estimé à 12,6 millions d'euros pour la première phase, dont 11,5 millions pour la rénovation des ailes Est et Ouest du Palais de l'Alma et 1 million d'euros pour l'aménagement du manège ;

- à hauteur de 14,4 millions d'euros pour la seconde phase (Hôtel d'Évreux et ses dépendances), dont 12 millions d'euros pour la rénovation des cuisines de l'Hôtel de Marigny et de l'aile Ouest de l'Hôtel d'Évreux et 2,4 millions d'euros pour le projet de crèche.

Ces financements sont retracés dans le compte d'affectation spéciale (CAS) n° 723 « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* »¹.

¹ Action n° 14 du programme n° 723 « *Opérations immobilières et entretien des bâtiments d'État* ».

**La mobilisation du CAS 723 au titre du financement
du schéma directeur immobilier de la présidence de la République**

(en millions d'euros)

Désignation de l'opération	Maîtrise d'ouvrage	Appel de fonds CAS 723 (en M€)			Total
		2019	2020	2021	
Alma 2020	Présidence (DRM)	5,6	5,5	1,5	12,6
Crèche	Présidence (DRM)		1	1,4	2,4
Cuisines Marigny Aile ouest de l'hôtel d'Évreux	OPPIC		1,6	10,4	12
		5,6	8,1	13,3	27

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Il est toutefois à noter que dans le cadre de cette opération, conduite en concertation avec la direction de l'immobilier de l'État, la présidence de la République bénéficie d'une **avance de 11,5 millions d'euros** (soit le coût prévisionnel de la rénovation des ailes Est et Ouest du Palais de l'Alma) : **5,5 millions d'euros ont déjà été versés en 2019, auxquels doivent s'ajouter 6 millions d'euros en 2020**. L'avance devra être cependant être remboursée à l'issue des travaux. Si le procédé est classique, le rapporteur regrette que celui-ci n'ait pas été explicité dans les documents budgétaires afférents à la mission « *Pouvoirs publics* » pour les années concernées, au détriment de l'information parlementaire sur les financements extérieurs dont dispose la présidence de la République pour le financement de ses projets immobiliers.

Recommandation n° 2 : retracer précisément dans les annexes « *Pouvoirs publics* » aux projets de lois de finances l'ensemble des financements extérieurs dont bénéficie la présidence de la République au titre de ses projets immobiliers.

En second lieu, l'OPPIC concourt au plan de financement à hauteur de 5,2 millions d'euros par an sur quatre ans (**20,8 millions**) au titre d'une partie des travaux de la seconde phase (Hôtel d'Évreux, cuisines de l'Hôtel de Marigny).

Enfin, le plan mobilise **des crédits annuels d'investissement de la présidence en matière patrimoniale à hauteur de 4 millions d'euros sur quatre ans** et pris directement sur le budget de la présidence de la République pour le financement de la seconde phase du plan (notamment pour les travaux de sécurisation de l'Hôtel de Marigny et de mise en accessibilité de l'hôtel d'Évreux aux personnes en situation de handicap).

B. À L'INVERSE, LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES ET LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SONT CONTRAINTS DE PUISER DANS LEURS RÉSERVES POUR FINANCER LEURS PROJETS IMMOBILIERS

Il convient au préalable de rappeler que **la contrainte financière est particulièrement forte pour les assemblées parlementaires dont la dotation annuelle de l'État est gelée depuis neuf ans** (respectivement 517,9 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 323,6 millions d'euros pour le Sénat). Le Sénat indique par exemple que valeur cumulée de ce gel de dotation en euros courants sur neuf exercices consécutifs¹ représentera en 2020 un montant évalué à 388 millions d'euros, soit une somme supérieure à une année de dotation et une diminution d'autant de l'effort demandé aux contribuables.

Celles-ci ont pourtant la charge d'assumer l'effort d'entretien et de rénovation du patrimoine historique de la France, qui s'ajoute au financement des dépenses indispensables à l'exercice de leurs missions institutionnelles. Pour autant, soucieuse de conserver leur autonomie, elles n'envisagent pas, comme la présidence de la République, de recourir à des financements extérieurs en provenance du budget de l'État.

Les assemblées sont ainsi contraintes de recourir à leurs **réserves**. Comme le rapporteur l'a souligné à plusieurs reprises lors de l'examen des derniers projets de loi de finances initiale, ces disponibilités, utiles pour faire face à des dépenses imprévues, diminuent au fil des ans et pourraient être amenées à disparaître d'ici quelques années :

- les disponibilités du Sénat, évaluées à 133 millions de fonds propres en 2019, pourraient être ramenées à 45,3 millions d'euros fin 2022 (soit une consommation de près de 70 % de celles-ci en 4 ans) ;

- les disponibilités de l'Assemblée nationale étaient estimées à 261 millions d'euros mais sont inégalement liquides et donc inégalement mobilisables pour couvrir le déficit budgétaire de l'institution, qui était encore de 22,8 millions d'euros en exécution 2019².

Cette évolution pose la question de la soutenabilité du mode de financement à long terme des pouvoirs publics et invite à mener une nécessaire réflexion sur le juste coût des institutions de la République sur le long terme. Le Sénat, dans l'annexe « *Pouvoirs publics* » au projet de loi finances initiale pour 2020, considère que « *la poursuite du programme d'investissement nécessaire à l'entretien du Palais dans sa dimension historique et patrimoniale combinée à l'amenuisement des ressources propres du Sénat questionne, à tendances constantes des dépenses de fonctionnement, la compatibilité*

¹ Plus exactement sur 12 années du fait des effets conjugués de la baisse de 1,2% de la dotation décidée en 2012 et de l'inflation sur la période 2008-2020.

² Collège des Questeurs de l'Assemblée nationale, Rapport à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, 27 mai 2020.

du gel de la dotation dont le Sénat bénéficie et du principe de son autonomie budgétaire ».

Le rapporteur considère qu'il est temps de mettre fin au gel de la dotation de l'État aux assemblées parlementaires, notamment pour leur permettre de couvrir leurs besoins de rénovation du patrimoine historique de la nation dont elles sont affectataires.

Recommandation n° 3 : augmenter la dotation de l'État aux assemblées parlementaires, notamment pour leur permettre de couvrir leurs besoins de rénovation du patrimoine historique dont elles sont affectataires.

Le **Conseil constitutionnel** est également contraint de puiser dans ses réserves pour le financement de ces projets immobiliers. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les projets immobiliers conduits sur les 6 dernières années ont induit des surcoûts entraînant une ponction de 273 700 euros dans les réserves de l'institution. Au 31 décembre 2019, le montant de celles-ci est de 2,9 millions d'euros.

**Immobilisations incorporelles et corporelles du Conseil constitutionnel
(hors restauration du mobilier)**

(en euros)

	Prévision	Exécution	Écart
2014	2 106 000	1 142 000	964 000
2015	1 680 000	1 219 000	461 000
2016	923 000	1 330 000	- 407 000
2017	1 375 000	727 700	647 300
2018	1 617 000	2 136 000	- 519 000
2019	1 429 000	2 849 000	- 1 420 000
Total	9 130 000	9 403 700	- 273 700

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 septembre 2020, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial, sur les projets immobiliers des pouvoirs publics.

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à la communication de contrôle budgétaire de M. Jérôme Bascher sur les projets immobiliers des pouvoirs publics.

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – Cette communication est le fruit d'un travail de contrôle sur les projets immobiliers des institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics », à savoir la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil constitutionnel.

Les budgétisations réalisées via le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour financer des rénovations à l'Élysée avaient donné lieu à une micro-polémique lors de l'examen du dernier budget.

Les institutions de la République ont des priorités communes : la nécessité d'entretenir et valoriser leur patrimoine historique ; la rénovation des locaux pour faire bénéficier les personnes qui y travaillent de moyens modernes, notamment en termes de réseaux ; l'adaptation à l'évolution des missions institutionnelles – l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) et la charge de travail qui l'accompagnait avaient entraîné pour le Conseil constitutionnel la réalisation de travaux très importants ; et la prise en compte des questions d'efficacité énergétique, de sécurité et d'accessibilité des bâtiments.

La poursuite de ces objectifs, en particulier celui d'entretien du patrimoine historique, explique que les investissements immobiliers représentent un effort financier important.

À l'Assemblée nationale par exemple, sur la période 2017-2019 le montant exécuté des dépenses d'investissement de l'Assemblée nationale s'est élevé à 19,1 millions d'euros dont 8,3 millions d'euros pour des opérations de préservation ou de mise en valeur du patrimoine historique, soit 43,5 % du montant des dépenses d'investissement.

Au Sénat, on constate un effort d'investissement important depuis trois ans, avec une moyenne annuelle de 18,4 millions d'euros pour la période 2017-2019, contre 10,5 millions pour la période 2014-2016.

Je rappelle que ces dépenses sont assumées par les réserves des assemblées parlementaires. La dotation budgétaire de l'État, qui couvre le fonctionnement courant, est figée depuis neuf ans. Ces neuf années de gel

représentent pour le Sénat un effort équivalent à plus d'une année de dotation.

Le cas de la présidence de la République est quelque peu différent dans la mesure où l'essentiel des dépenses immobilières est assuré par le budget de la culture *via* l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic), issu de la fusion de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels et du Service national des travaux.

On constate une tendance récente des pouvoirs publics à inscrire leurs projets immobiliers dans le cadre d'une programmation pluriannuelle ou d'un schéma directeur. C'est une bonne nouvelle !

La programmation permet de se doter d'une véritable vision d'ensemble pour mener de façon cohérente l'ensemble des objectifs évoqués, même si de mauvaises surprises peuvent toujours arriver – la découverte d'amiante par exemple. Elle s'inscrit également dans un souci de bonne gestion financière.

Le schéma directeur immobilier de la présidence de la République couvre la période 2019-2022 et représente un effort global prévisionnel de 52 millions d'euros, ce qui n'est pas rien. Il s'inscrit dans la continuité de la récente réforme de l'organisation administrative de l'Élysée. La présidence de la République, ce n'est pas seulement l'hôtel d'Évreux – le palais de l'Élysée proprement dit –, mais aussi le palais de l'Alma. Ce dernier bâtiment est en cours de rénovation pour y loger l'ensemble des services support de l'Élysée. L'Oppic a la maîtrise d'ouvrage globale du chantier.

À l'Assemblée nationale, selon les informations que je remercie le Collège des Questeurs de m'avoir communiquées, le programme des travaux est extrêmement important : rénovation de l'hôtel de Broglie et de l'hôtel de Lassay, et de la couverture de l'hémicycle, qui aurait dû être faite cet été, mais qui a dû être reportée en raison de la crise sanitaire.

Pour le Conseil constitutionnel, les opérations sont plus modestes que celles réalisées au début des années 2010 : il s'agit notamment de l'aménagement de voies de circulation vers la Comédie-Française et de l'ouverture d'une boutique. Un plan d'économie d'énergie et de développement durable a également été adopté.

Le Sénat a franchi un pas supplémentaire puisque, depuis 2017, l'effort de programmation pluriannuelle concerne l'ensemble de son budget. La principale opération porte sur les travaux de rénovation des 26-36, rue de Vaugirard. Dans le Jardin du Luxembourg – qui, il est toujours bon de le rappeler, est géré par le Sénat –, a débuté la rénovation de la Fontaine Médicis. L'effort global d'investissement programmé s'élève à 55 millions d'euros pour la période 2020-2022.

Les principales recommandations de mon rapport concernent le financement des projets immobiliers des pouvoirs publics.

S'agissant de la présidence de la République, l'enjeu est d'améliorer la lisibilité des crédits d'investissement. Il faut consolider le budget de l'Élysée sur la mission « Pouvoirs publics ». La présidence bénéficie de deux exceptions : le concours du ministère de la culture, *via* l'Oppic, et l'avance de trésorerie du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». L'Élysée a déjà fait des efforts de consolidation à la demande de la Cour des comptes pour ce qui concerne la sécurité de la présidence de la République. Il faut continuer, car les crédits concernés sont importants.

De leur côté, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel puisent dans leurs réserves pour financer leurs projets immobiliers. Cela ne peut continuer ainsi. Il est temps de mettre fin au gel de la dotation de l'État aux assemblées parlementaires, notamment pour leur permettre de couvrir leurs besoins de rénovation du patrimoine historique dont elles sont affectataires.

Globalement, je donne donc un satisfecit à l'ensemble des institutions de la République pour la gestion de leur patrimoine immobilier.

Mme Christine Lavarde. – Cet été, la salle des Conférences du Sénat a été rénovée à l'identique. On a reposé de la feuille d'or là où il y avait de la feuille d'or, etc. Quelles règles s'appliquent pour la rénovation des espaces de l'Élysée ? Des pièces sont complètement transformées, le style historique est abandonné... J'entends l'argument avancé par le rapporteur spécial sur la nécessité de rendre les lieux fonctionnels. Mais, en l'occurrence, on assiste à un changement de style !

En matière de rénovation, notamment destinée à améliorer la performance énergétique, les collectivités doivent rénover des bâtiments en conservant leur aspect d'origine. Pourquoi l'Élysée aurait-il le droit de s'affranchir de ces contraintes de respect du patrimoine, d'autant que les crédits viennent du ministère de la culture ?

M. Thierry Carcenac. – Nous n'avons pas l'habitude de gérer de façon rigoureuse l'important patrimoine immobilier de notre pays. Le rapporteur a évoqué l'Oppic ; pour la justice, une agence est chargée des projets immobiliers. Les opérateurs sont multiples, ce qui nuit à la transparence et à la lisibilité du système.

Avec Christine Lavarde, nous siégeons au Conseil de l'immobilier de l'État. La construction du nouveau Palais de justice de Paris aurait dû permettre de récupérer les anciens bâtiments. Nous avons appris qu'il avait été décidé, lors d'une réunion interministérielle, que chaque ministère conserverait ses locaux. Le ministère de la culture a dû abandonner son projet d'ouvrir à la visite le 36, quai des Orfèvres. Nous n'avons pas de vision claire de la politique immobilière de l'État.

Les deux assemblées ont une commission chargée du contrôle des comptes. J'ai fait partie de la commission du Sénat : nous analysons chaque année les moyens affectés aux travaux de rénovation. Le Conseil

constitutionnel fait preuve de la même transparence. On ne peut pas en dire autant du Conseil d'État - je pense à l'installation de la cour administrative d'appel à Toulouse.

Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est la roue de secours. On en connaît les conséquences : il nous est toujours dit que les avances accordées seront abondées par des cessions à venir...

Je remercie le rapporteur spécial pour son travail, qui nous permet de compléter la vision de la politique immobilière de l'État avec celle des pouvoirs publics.

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. - J'indique que j'ai travaillé sur dossier - le confinement ne m'ayant notamment pas permis de me rendre à l'Oppic - mais j'ai reçu tous les éléments d'information nécessaires.

S'agissant du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », il est prévu de vendre un immeuble rue de l'Élysée pour 27 millions d'euros afin de couvrir l'avance.

La fusion entre l'Oppic et l'opérateur qui s'occupe des programmes immobiliers de la justice n'est pas une idée neuve. La création de l'Oppic devait être la première étape. Le ministère de la culture avait vocation à s'occuper de l'ancien palais de justice, notamment en raison de la présence en son sein d'une remarquable chapelle...

Madame Lavarde, si la salle des Conférences du Sénat a été refaite à la feuille d'or, c'est parce que nous prenons le parti de faire à l'identique, même si pour Émile Zola, le style Napoléon III était « le bâtard opulent de tous les styles » !

À l'Élysée, en revanche, effectivement les planchers vont sauter ! Les étages et demi-étages vont être refaits pour y loger notamment les services de sécurité de la présidence de la République. Des appartements ont été supprimés pour en faire des bureaux. Les architectes des Bâtiments de France sont peut-être assez « coulants », alors que dans les collectivités nous avons parfois du mal à nous faire entendre... Même si je n'ai pas d'éléments précis sur les sujets que vous évoquez, je vous assure que l'aile concernée par l'aménagement des bureaux est très peu fonctionnelle et mérite cette rénovation lourde.

L'hôtel de Marigny, qui est le lieu de réception de l'Élysée pour les chefs d'État étrangers, doit également faire l'objet de rénovations : le nombre de chambres est limité au strict nécessaire, d'autant que les visiteurs étrangers préfèrent maintenant loger dans des palaces.

M. Vincent Éblé, président. - Merci pour cette présentation.

La commission a donné acte de sa communication à M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.