

Paris, le 15 mai 2023

Synthèse du rapport d'information sur le plan d'action « sécurité cathédrales »

présenté par **M. Philippe Lottiaux**,
rapporteur spécial des crédits du programme 175 de la mission
Culture - *Patrimoines*

en application de l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale

Le 15 avril 2019, un incendie se déclarait dans la cathédrale Notre-Dame de Paris, causant de graves dommages dont l'effondrement de la flèche. Cet incendie a mis en lumière **la vulnérabilité des cathédrales et, plus largement, du patrimoine culturel**.

En réponse, le ministère de la culture a initié, dès octobre 2019, un **plan d'action « sécurité cathédrales »** destiné aux 87 cathédrales (et deux autres lieux de culte classés) appartenant à l'État et relèvent du ministère de la Culture, avec pour objectif premier de **renforcer sensiblement la sécurité des sites tout en promouvant une vision nouvelle** : au-delà de la sécurité des personnes, le plan entend également assurer **la sécurité des biens patrimoniaux**.

Trois ans plus tard, le ministère de la culture a réalisé un premier bilan de ce plan et en a présenté un deuxième volet visant à poursuivre et étendre les mesures initialement prises en y consacrant 12 M€ supplémentaires en 2023.

Au regard de la sensibilité de cette question pour nos concitoyens, de l'enjeu patrimonial et des crédits mis en œuvre, le rapporteur spécial a souhaité évaluer **l'efficacité de ce plan et de son déploiement**. Si ce plan constitue **une avancée incontestable** dans la protection du patrimoine culturel appartenant à l'État (I), **différentes difficultés subsistent** et la question peut aujourd'hui se poser de son extension (II).

1| LE PLAN « SÉCURITÉ CATHÉDRALES » : UNE AVANCÉE INCONTESTABLE POUR LA PROTECTION DES CATHÉDRALES APPARTENANT À L'ÉTAT

➤ Le plan marque une avancée incontestable en matière de sécurité

Il revient à l'État de financer les travaux d'entretien, de réparation et de restauration des cathédrales dont il est propriétaire, et dont le clergé est affectataire. Si les impératifs de sécurité étaient dans ce cadre pris en compte, ce qu'illustre notamment la création de la « mission Sécurité, Sûreté et Audit » (MISSA) du ministère de la Culture en 1996, les travaux en ce domaine étaient parfois repoussés au profit de travaux urgents de rénovation. De fait, en 2019, seulement 22 des 87 cathédrales étaient considérées en bon état¹.

L'incendie de la cathédrale Notre-Dame, pourtant considérée comme la plus « sûre » au regard des règles de sécurité incendie, a été un révélateur et a conduit le ministère à lancer un vaste plan « sécurité cathédrales ». Ce plan finalisé en 2020 et élaboré par la MISSA en concertation avec les acteurs concernés comportait, à l'issue d'un audit initié dès octobre 2019, 47 mesures autour de 8 axes : limiter les risques d'éclosion, réduire les risques de développement et de propagation, faciliter l'action des sapeurs-pompiers, entretenir des relations privilégiées avec les services de secours, encadrer les conditions d'exploitation des sites, réduire les conséquences d'un sinistre notamment par la mise en place d'un plan de sauvegarde des biens culturels, renforcer la formation des intervenants et mettre en place des mesures organisationnelles.

Alors que les travaux de sécurité représentaient auparavant une part assez restreinte des quelque 40 M€ annuels consacrés aux cathédrales², ce sont 24 M€ en AE et 16 M€ en CP qui ont été spécifiquement inscrits à ce titre en 2021 et 2022, auxquels se sont ajoutés 7,4 M€ issus du plan de relance. En 2023, 12 M€, en sus de l'enveloppe « classique » de 40 M€, ont été annoncés dans le cadre du 2^e volet du plan.

Répartis entre les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) en fonction des conclusions des visites et du niveau de sécurité, ces crédits ont permis de nombreuses interventions : éradication des installations électriques « sauvages », réorganisation du stockage de matériel inflammable, recoupement des combles, colonnes sèches, pass permettant aux secours d'accéder à l'ensemble des locaux. L'ensemble de ces travaux présente un bilan très positif. Ainsi, 15 cathédrales avaient un avis défavorable à l'exploitation en 2020, elles n'étaient plus que 4 en 2023. Parallèlement, 20 cathédrales ont désormais un niveau de sécurité « de référence », au-delà du seuil réglementaire.

➤ Un changement de paradigme dans la protection du patrimoine culturel

Jusqu'alors, la sécurité incendie des bâtiments patrimoniaux se concentrait sur la sécurité des personnes. Le plan apporte une dimension nouvelle en mettant l'accent également sur la sécurité des biens, à la fois des monuments en eux-mêmes mais aussi des œuvres, en formalisant l'exigence

¹ Assemblée nationale, commission des finances, rapport de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (n° 1947), annexe 12, Culture- Patrimoines, M. Gilles Carrez, page 20. Disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/15b1990-a12_rapport-fond#_Toc256000010, page 23.

² Entre 2007 et 2018. *Idem*, page 20.

des plans de sauvegarde des biens culturels (PSBC). Cette exigence s'est traduite en pratique puisque si seulement 13 cathédrales en étaient dotées en 2019, elles sont désormais au nombre de 66.

➤ Une amplification bienvenue

En avril 2023, le ministère de la culture a annoncé une prolongation et une amplification du plan avec **11 nouvelles mesures**, telles que la généralisation du recours aux **caméras thermiques** et l'amélioration de la **sécurité pendant les travaux**, ces derniers étant une des premières causes des départs de feu. Ces mesures sont financées par **une enveloppe dédiée de 12 M€ en 2023**.

2/ MALGRÉ CES EFFORTS, DES DIFFICULTÉS SUBSISTENT ET LA QUESTION DE L'EXTENSION DU PLAN SE POSE

➤ Les architectes des bâtiments de France (ABF), des acteurs clés à revaloriser

Les ABF assument les fonctions de responsable unique de sécurité (RUS), et de fait la **responsabilité civile et pénale en cas de sinistre**. Or, à ce jour, il n'y a **pas de système d'assurance personnelle prévu**, ce qui suscite des inquiétudes dans la profession. En outre, l'**éloignement territorial** de certaines cathédrales par rapport au siège de l'UDAP rend parfois difficile leur intervention pour effectuer les procédures de levée de doute. Ces tâches sont donc **de plus en plus souvent externalisées**, ce qui engendre des **coûts supplémentaires**.

Les ABF peinent à répondre à l'accroissement des sollicitations. Pour y faire face, le deuxième volet du plan prévoit le **financement d'experts externes pour les accompagner, à raison de 2,5 jours par mois par cathédrale**. Cette **réponse partielle** ne résout cependant pas entièrement le besoin en **moyens humains supplémentaires**. Enfin, les responsabilités fortes des ABF et les contraintes qui en découlent – notamment les astreintes – nécessiteraient d'être mieux prises en compte statutairement.

➤ Un nouvel enjeu nécessitant d'importants investissements pour les SDIS

La protection efficace des cathédrales peut impliquer **l'acquisition de matériel spécifique, et onéreux, pour les services départementaux d'intervention et de secours (SDIS)**, par exemple des berces containers³, des échelles adaptées... À ce stade, seuls les SDIS de l'Oise et de Gironde en possèdent. Or, au regard de la situation financière des SDIS, la capacité de procéder à l'acquisition de ces équipements est plus qu'incertaine.

➤ La sûreté et la surveillance, des difficultés non résolues

La meilleure prévention du monde n'est que de peu d'effet si des personnes mal intentionnées peuvent s'introduire et agir à leur guise dans les cathédrales. Affectataire, **le clergé est responsable de l'ouverture, de la fermeture et de la surveillance des sites**. La situation est contrastée selon les monuments : dans les moins touristiques, hors des cultes, cette surveillance repose parfois sur des salariés, généralement sur des bénévoles (association des amis, association diocésaine...) qui ne sont pas nécessairement formés, voire est inexistante faute de bénévoles en nombre suffisant.

³ Containers permettant de stocker les biens culturels dans les premiers instants d'une intervention, dont le coût est d'environ 40 000 euros l'unité de type CETRAN selon les données fournies par le SDIS de l'Oise.

Si le **recours aux caméras de surveillance⁴ s'accroît**, le visionnage des images en temps réel est rarement effectué. Or, les **risques d'intrusion et de dégradation augmentent**. Une présence humaine accrue, qui servirait à la fois d'accueil, voire de guide, et de surveillance, serait nécessaire dans nombre de cathédrales, ce que les moyens du clergé ne permettent pas forcément. **Le recours à des jeunes en service civique pourrait être une piste, ce qui nécessiterait d'étendre le dispositif aux associations culturelles.**

➤ **La question de l'extension aux « anciennes » cathédrales, appartenant aux collectivités territoriales, se pose aujourd'hui**

Aujourd'hui, 96 « anciennes » cathédrales, et non des moindres (cathédrales de Laon, Lisieux...) **appartiennent aux collectivités** (dans la quasi-totalité des cas les communes) **et sont de fait exclues de ce plan**. Pour la plupart, ces cathédrales sont **issues de la nationalisation de 1789** mais n'ont pas été reprises dans la carte des cathédrales concordataire de 1802.

Certes, ces monuments sont soumis, en tant qu'établissements accueillant du public, aux visites périodiques des SDIS. Néanmoins, en termes de sécurité incendie, elles demeurent souvent au niveau « réglementaire » de base alors même que la philosophie, justifiée, du plan pour les cathédrales appartenant à l'État est d'aller au-delà. **Les problématiques de sécurité étant rigoureusement identiques**, quel que soit le propriétaire du monument, **une différence de traitement peut apparaître illogique et incompréhensible pour le public.**

Il ressort des résultats d'une enquête menée par le rapporteur⁵ auprès des collectivités propriétaires, que **celles-ci, limitées dans leur budget, doivent souvent arbitrer entre différentes priorités**. Elles ne sont toujours pas en mesure de mener des travaux approfondis de sécurisation, et, pour elles, **il n'y a généralement pas eu d'« avant » et d'« après » Notre-Dame**. Outre les difficultés budgétaires se posent parfois des difficultés techniques, avec des besoins d'accompagnement que les DRAC ne peuvent pas toujours assurer. Les PSBC sont par ailleurs très rares.

La diffusion aux collectivités des « bonnes pratiques » du plan et la création d'une ligne spécifique de crédits d'État pour permettre la mise en sécurité de ces monuments selon les mêmes critères, avec la pérennisation à cette fin de l'enveloppe des 12 M€ en 2023, serait donc particulièrement pertinente, voire nécessaire.

⁴ Financées grâce aux crédits du ministère de l'Intérieur pour la protection des lieux à caractère religieux.

⁵ À laquelle ont répondu 19 communes sur les 96 collectivités territoriales interrogées, soit un taux de réponse de 19,8%.

Les principales recommandations du rapport :

- Réfléchir à un système d'assurance, potentiellement *ad hoc*, plus sécurisant pour les ABF.
- Prendre en compte les contraintes (astreintes) et responsabilités des ABF qui assument les fonctions de RUS.
- Instaurer une cellule d'échange entre les différents acteurs au niveau local pour mieux assurer la conservation des cathédrales, comme le demandent les ABF.
- Uniformiser la formation sur la sécurité incendie des personnes chargées de la surveillance (clergé, bénévoles, Centre des monuments nationaux).
- Accompagner les affectataires pour permettre un renforcement de la présence humaine, en dehors des moments de culte, lorsque cela est nécessaire (service civique par exemple).
- Étendre le plan sécurité cathédrales aux « anciennes » cathédrales appartenant aux collectivités :
 - en mettant en place une ligne de crédits spécifiques à cette fin, avec un taux de subvention majoré par rapport aux 40 % généralement alloués par l'État ;
 - en menant avec les collectivités concernées un diagnostic approfondi de l'état sanitaire et de la sécurité des cathédrales leur appartenant ;
 - en dotant les DRAC de moyens humains d'accompagnement technique pour les programmes de travaux et leur échelonnement dans le temps.