

Les dispositifs de valorisation économique des collections publiques locales en France

de *Nathalie Bettio*

(Maître de conférences de droit public,
Institut national universitaire Jean-François Champollion)

Sommaire : 1. Prémisses. – 2. Le développement des dispositifs de valorisation économique. – 2.1. La valorisation économique par l'investissement. – 2.1.1. Valorisation par l'acquisition. – 2.1.2. Valorisation par la conservation. – 2.2. La valorisation économique par la gestion patrimoniale. – 2.2.1 Valorisation par l'optimisation de l'utilisation. – 2.2.2. Valorisation par l'optimisation de la circulation patrimoniale. – 3. Les contraintes des dispositifs de valorisation économique. – 3.1. Le maintien d'un contrôle étatique. – 3.1.1. La lourdeur du contrôle. – 3.1.2. Une garantie de la sauvegarde des collections. 3.2. Les contraintes financières. – 3.2.1. La restriction des financements publics. – 3.2.2. Les mesures incitatives en faveur du financement privé.

1. Prémisses

Les collections publiques, qu'elles soient nationales ou locales renvoient aux collections des musées¹ et de documents anciens, rares ou précieux de bibliothèques². Ces biens mobiliers « *qualifiés (...) de trésors nationaux³ où s'identifient (...) les générations successives d'une nation et qui font partie de son imaginaire social (...) constituent une manifestation de sa permanence, une référence à laquelle chacun des membres du public peut se rattacher, un point fixe qui évite la dissolution de ce public⁴* ». En raison de cette singularité culturelle et patrimoniale, ces biens considérés dans leur individualité, mais aussi les collections que leur réunion compose, dépendent du domaine public des personnes publiques propriétaires⁵. Comme l'a clarifié le Code général de la propriété des personnes publiques, reprenant sur ce point la jurisprudence antérieure à son entrée en vigueur⁶, leur soumission à ce régime exorbitant du droit commun se justifie au regard de leur « *intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique⁷* ». Par nature, les biens composant les collections publiques « *n'ont pas à être affectés à la culture (ils) sont la culture⁸* ».

¹ CGPPP : art. L. 2112-1, 8°.

² CGPPP : art. L. 2112-1, 10°.

³ C. patr. : art. L. 111-1.

⁴ Lavialle (C.), « Naissance du public », in *Études en l'honneur du Professeur Jean-Arnaud Mazères*, Lexisnexis 2009, p. 511-512, à propos des monuments historiques et des œuvres d'art.

⁵ Yolka (P.), « Domaine public mobilier », *JCl Propriétés publiques*, fasc. 45, n° 101.

⁶ Concernant les collections patrimoniales des bibliothèques publiques (en l'occurrence la bibliothèque nationale) : CA Paris, 3 janv. 1846, *Naudet, administrateur de la Bibliothèque nationale c/ Charron*, DP 1846, 2, p. 212 : à propos d'un autographe de Molière – CA Paris, 18 août 1851, DP 1852, 2, p. 96 : pour un autographe de Montaigne. Sur ces ex. cf. Yolka (P.), « Domaine public mobilier », préc. n° 25.

⁷ S'agissant des collections des musées publics : Cass. civ., 10 août 1841, cité par M. Waline, note ss CA Nîmes, 4 déc. 1944, *État français c/ Brun*, D. 1946, jurispr. p. 28 : à propos d'un tableau du Louvre – CA Lyon, 19 déc. 1873, *Cne Nantua*, DP 1876, II, p. 89 : à propos d'un tableau de Delacroix donné par l'État à une église – CA Paris, 12 juill. 1879, *préfet Seine c/ Récapé*, DP 1880, 2, p. 101 : à propos de tapisseries affectées à la décoration d'une église – Cass. crim., 16 juin 1992, n° 91-86.829, n° 92-80.418 : *Bull. crim.* 1992, n° 239 ; D. 1993, somm. p. 35, note Robert ; RDI 1992, p. 486 : à propos d'un plat précieux en émail – le Gémellion – dérobé au musée municipal de Chartre – Cass. crim., 4 févr. 2004, n° 01-85.964, *Bull. crim.* 2004, n° 34 : à propos des tableaux du musée municipal de Roubaix. Sur ces ex. cf. Yolka (P.), « Domaine public mobilier », préc. n° 6.

⁸ CGPPP : art. L. 2112-1.

⁹ Sorbara (J.-G.), « Le domaine public mobilier au regard du code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA* 2006, p. 625.

Le régime protecteur de la domanialité publique demeure ainsi la voie juridique utilisée en France pour exprimer le lien qui existe entre le public et ces biens remarquables. Cette alliance paraît renforcée au regard de la distribution de la propriété des collections publiques qui révèle l'aménagement d'une véritable hiérarchie domaniale entre propriétaires publics avec au sommet l'État. Comme l'a effectivement souligné la Cour des comptes à propos des musées, au sein des 1 214 institutions disposant du label « Musées de France », les 37 musées nationaux occupent une place éminente, comptant parmi eux les plus grands musées français, que ce soit par la richesse de leurs collections ou leur fréquentation⁹. Résultat de l'institutionnalisation du pluralisme des propriétaires publics par superposition verticale au territoire et au domaine public étatique, cette hiérarchie qualitative des propriétaires publics donne un rôle prépondérant aux collections publiques dans la médiation de l'image des territoires.

L'affirmation prégnante du développement culturel dans les problématiques de l'aménagement du territoire¹⁰ et la décentralisation territoriale, depuis au moins les années 1980, a en effet contribué à faire en quelque sorte de ces collections la « vitrine » des territoires¹¹. Facteur d'attractivité, elles contribuent au développement culturel des territoires locaux et par là même à leur développement économique et au développement économique national. « *Il y a quelques années, la culture semblait une alternative à la primauté des préoccupations économiques. Aujourd'hui elle est devenue une composante de la croissance économique. Les collectivités territoriales envisagent l'organisation de manifestations culturelles, la réalisation d'équipements culturels si et seulement si cela est une source de développement local et génère des créations d'emplois, en favorisant le tourisme par exemple* »¹².

Ce changement de paradigme issu du renforcement de la décentralisation territoriale impacte directement la gestion des collections publiques locales qui s'entendait classiquement comme une activité de conservation caractérisée par une certaine inertie. L'objectif de valorisation économique des biens publics, affirmé depuis une trentaine d'années comme une priorité face aux besoins en financement croissants des personnes publiques, affecte ainsi les collections publiques amenant à aménager leur régime protecteur. Les enjeux financiers de la gestion des biens publics sont en effet érigés en impératif majeur de la gestion publique pour favoriser la performance des personnes publiques et permettre la maîtrise des finances publiques. Il s'agit d'opérer un allègement des charges et de rechercher des ressources nouvelles afin que les personnes publiques améliorent les conditions de mise en œuvre de leurs missions. La logique marchande s'immisce ainsi dans la gestion des collections publiques amenant alors à rechercher leur rentabilisation qui doit être conciliée avec la nécessité de les protéger. Dans ce contexte, au regard de l'importante dimension économique que représente l'exploitation des collections publiques, la gestion du patrimoine culturel par les collectivités territoriales a pu être critiquée et même dénoncée comme une dérive économique des politiques culturelles.

Certes, comme le souligne le Professeur Yves Gaudemet, la valorisation économique des biens publics doit s'entendre comme l'exploitation économique au service de l'utilité

⁹ À noter parmi ces musées : « *le musée du Louvre, bien sûr, qui est le musée le plus visité au monde, mais aussi le château de Versailles, le musée national d'art moderne abrité par le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, le musée d'Orsay ou encore celui du quai Branly. Avec 28 millions de visites enregistrées en 2009, les musées nationaux représentent ainsi la moitié de la fréquentation des musées de France* ». V. C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, Rapp. publ. thématique mars 2011, p. 9 et s.

¹⁰ CGCT : art. L. 1111-2.

¹¹ V. pour le développement de cette idée à propos des musées territoriaux : Bosseboeuf (C.), *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local*, Law. Université René Descartes - Paris V, 2012. French. <NNT : 2012PA05D010>. <tel-00798306>, n° 321.

¹² Ribot (C.) et Videlin (J.-C.), « Les modes de gestion publique du service public culturel », *AJDA* 2000, p. 136.

publique et de la continuité du service public¹³. L'objectif de valorisation économique pour les personnes publiques ne se fonde pas seulement sur la maximisation du profit, mais aussi sur la meilleure satisfaction de l'intérêt général¹⁴. Or l'équilibre entre les impératifs de conservation des biens des collections publiques et d'exploitation économique de ces biens, *a priori* antagonistes, est plutôt délicat à établir : les conditions de l'un paraissant irrémédiablement limiter celles de l'autre.

Quoi qu'il en soit, désormais l'efficacité économique est présentée comme un outil permettant d'atteindre ces exigences. Elle favoriserait une utilisation optimale des collections publiques en permettant à la fois la réduction des coûts et une amélioration de la mise en valeur des biens qui les composent par un meilleur entretien et un élargissement des publics.

Afin d'apprécier leur utilité et les difficultés de leur mise en œuvre, il importe alors de faire un point sur les moyens juridiques dont disposent les collectivités territoriales et leurs groupements pour valoriser économiquement leurs collections. L'immixtion des préceptes du marché dans la gestion publique a effectivement conduit, ces dernières années, au développement de nombreux dispositifs en ce sens (§2). Plusieurs contraintes limitent cependant leur efficacité (§3).

2. Le développement des dispositifs de valorisation économique

Les dispositifs de valorisation économique des collections publiques locales ont proliféré à partir des années 2000. Ce phénomène révèle la prise en considération par le droit des préoccupations financières inhérentes à leur gestion d'une part et des nécessités de moderniser les règles de cette gestion en optimisant leur utilisation d'autre part. Ces différents dispositifs s'organisent autour de deux grandes catégories théoriques d'instruments de la valorisation économique : l'investissement (2.1.) et la gestion patrimoniale (2.2.)¹⁵. Il ne s'agit pas d'opérer ici une description exhaustive des modalités des différentes procédures utilisées dans ce cadre qui sont largement étudiées dans des ouvrages techniques dédiés. L'intérêt de l'étude vise plutôt la mise en lumière des fondements et des particularités des procédés applicables, leurs limites et leur évolution éventuelles.

2.1. La valorisation économique par l'investissement

L'investissement public pour les collections publiques tend principalement à l'accroissement ou la préservation du stock de biens productifs à travers l'acquisition d'œuvres nouvelles (2.1.1.) ou la conservation de celles qui constituent ces collections (2.1.2.). L'investissement reste quoi qu'il en soit une opération risquée puisqu'il n'y a

¹³ Gaudemet (Y.), « Les travaux de législation privée. Le rapport de l'Institut de la gestion déléguée », in *La réforme des propriétés publiques*, Université Paris II (Panthéon-Assas), Institut de la gestion déléguée, Paris 28 janv. 2004, *LPA* n° 147, du 23 juill. 2004 (n° spécial), p. 11.

¹⁴ V. le site : www.minefi.gouv.fr, lien « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Plus généralement sur l'idée de performance publique et de modernisation de l'administration : Chevallier (J.), « La politique française de modernisation administrative », in *L'État de droit, Mélanges Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 69 et s. ; Caillosse (J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », *AJDA* 1999, p. 195 et s. ; Duprat (J.), « L'évolution des logiques de gestion du domaine de l'État », *AJDA* 2005, p. 578 et s.

¹⁵ Compte tenu du sujet abordé, cette classification bipartite adopte une perspective subjective pour présenter les dispositifs de valorisation en se plaçant du point de vue du propriétaire public et de ses prérogatives. Une perspective objective conduirait en revanche à considérer le sort du bien et à ajouter à ces deux procédés, à l'instar de l'Institut de la gestion déléguée à l'occasion de l'étude de la valorisation des propriétés publiques, le procédé de l'aliénation : V. Institut de la gestion déléguée, *Rapport du groupe de travail valorisation des propriétés publiques*, janv. 2004, <http://www.fondation-igd.org/files/pdf/La%20valorisation%20des%20proprietes%20publiques%2006.pdf>.

aucune garantie de tirer les fruits de la dépense engagée qui de surcroît peuvent être mal évalués¹⁶.

2.1.1. Valorisation par l'acquisition

L'acquisition est en premier lieu un moyen d'enrichissement quantitatif et qualitatif d'une collection publique. Ce faisant elle contribue à sa mise en valeur, ainsi par exemple lorsqu'elle poursuit la réunion des pièces majeures caractérisant l'œuvre d'un artiste ou d'un auteur. Les procédés mis à la disposition des personnes publiques acquéreurs ont alors été développés en vue de garantir cette valorisation patrimoniale dans le respect des particularités inhérentes aux biens et aux personnes concernées. Il s'ensuit que la procédure d'acquisition est généralement amiable et la transaction est susceptible de porter sur un bien d'une collection publique ou sur une propriété privée.

D'abord, la possibilité d'acquérir des biens incorporés dans une collection publique, sans qu'ils aient été au préalable déclassés, a été récemment étendue par le législateur¹⁷. Ensuite, les acquisitions de meubles privés présentant un intérêt culturel sont encouragées. Elles obéissent généralement aux règles du droit civil qui sont plus ou moins aménagées selon le caractère onéreux ou gratuit de l'opération pour tenir compte de la spécificité des acheteurs et des deniers engagés. Quoi qu'il en soit le classement du bien acquis dans une collection publique l'incorpore *ipso facto* dans le domaine public de la personne publique propriétaire¹⁸.

Dans ce cadre, s'agissant des acquisitions à titre gratuit, de nombreuses dispositions fiscales incitent les particuliers à céder leurs œuvres d'art au profit des collections publiques¹⁹. Ces acquisitions sont en principe soumises au droit privé des libéralités sans particularité notable en dehors des implications du principe de spécialité des personnes publiques. En effet, « *les collectivités publiques ne peuvent acquérir que dans les limites fixées par leur objet*²⁰ ». À ce titre, le juge administratif a notamment établi qu'un établissement public ne peut pas accepter une aliénation gratuite avec charge si le respect de la charge le fait sortir de sa spécialité²¹.

Pour ce qui concerne les acquisitions à titre onéreux, leurs modalités sont relativement souples. La plus part du temps, l'administration achète tout simplement les biens mobiliers à leurs propriétaires privés²² ou commande des œuvres à un artiste. Dans ces deux hypothèses, les conditions de l'opération sont assouplies puisque, au regard de la nature spécifique du bien objet de la transaction, le Code des marchés publics n'a pas vocation à s'appliquer²³. Ces acquisitions correspondent toutefois à des investissements impliquant

¹⁶ Pour des illustrations concrètes sur les conséquences financières de ces évaluations hasardeuses des investissements concernant les collections des musées locaux : v. notam. : Bosseboeuf (C.), *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local*, préc., p. 280 et s.

¹⁷ V. *Infra*, la valorisation par l'optimisation de la gestion patrimoniale.

¹⁸ Yolka (P.), « Domaine public mobilier », préc. n° 58.

¹⁹ C. patr: art. L. 122-1 (dation en paiement) et art. L. 122-2 à L. 122-3 (donations). V. notam. sur ce point : Pellas (J.-R.), *La fiscalité du patrimoine culturel*, LGDJ 2003 ; Fingerhut (J.), *La fiscalité des œuvres d'art*, Economica, 1995.

²⁰ Moysan (H.), *Le droit de propriété des personnes publiques*, LGDJ 2001, p. 203.

²¹ CE, 10 août 1917, *Cne de Vivonne*, Rec. p. 634.

²² Plessix (B.), « Achat public. – Acquisitions immobilières. – Achats de biens mobiliers », *J. Cl propriétés publiques*, fasc. 21, n° 41.

²³ Pour les acquisitions d'œuvres d'art existantes : v. CMP : art. 3 : « *Les dispositions du présent Code ne sont pas applicables aux marchés et accords-cadres suivants passés par les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 : (...) 11° Accords cadres et marchés qui ont pour objet l'achat d'œuvres et d'objets d'art existants, d'objets d'antiquité et de collection (...)* ».

Pour les commandes d'œuvres d'art, le Code des marchés public de 2006 ne pose aucune réglementation spécifique contrairement à sa version antérieure. Dans ce cadre, comme le souligne Claire Bosseboeuf dans sa thèse de doctorat, on peut considérer que : « *L'intuitu personae étant essentiel dans ce genre de contrat, il est possible de recourir à la procédure posée par l'article 35, II, du code des marchés publics qui précise que « peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : (...) 8° Les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité » (Bosseboeuf (C.), *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local*, préc., n° 272, in fine).* »

que l'assemblée délibérante se prononce sur la façon dont le responsable des collections souhaite utiliser les deniers publics.

Notons en second lieu que l'acquisition, au-delà de l'enrichissement des collections publiques, permet de protéger des biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie, à l'instar de la procédure d'acquisition spécifiques des Trésors nationaux menée par l'État pour son compte ou celui d'une autre personne publique²⁴. Par l'appropriation publique, il s'agit d'éviter la fuite de telles œuvres à l'étranger ou encore de leur garantir un statut protecteur par l'application de la domanialité publique. Ce sont ces motivations qui justifient également que l'acquisition puisse exceptionnellement découler d'un mécanisme autoritaire, puisque le droit de préemption est susceptible d'être utilisé sur toute vente publique ou toute vente de gré à gré d'œuvres d'art²⁵. L'exercice de ce droit suppose cependant que les collectivités territoriales recourent aux services de l'État²⁶, une possibilité qui est conditionnée puisqu'elle implique, s'agissant des musées, qu'ils bénéficient du label « musée de France ».

2.1.2. Valorisation par la conservation

La valorisation économique par l'investissement ne se traduit pas seulement par l'exercice de prérogatives pour les personnes publiques. Elle soumet également celles-ci à des sujétions. Non seulement la domanialité publique des collections publiques et des biens qui les composent entraîne pour l'administration l'obligation de les entretenir, mais en plus la valorisation économique des collections publiques repose sur l'intégrité matérielle des biens qui les constituent. L'impératif de leur conservation est la base d'une gestion dynamique de ces collections.

Or l'obligation d'entretien engendre des charges qui peuvent s'avérer très coûteuses. Elle impose de maintenir les biens en bon état. S'agissant des musées, on pourrait même affirmer que cette obligation vise à garantir l'utilisation de ces biens conformément à leur destination. Même si l'affectation publique n'est pas un élément de l'incorporation des meubles dans le domaine public, elle est effectivement une conséquence de cette incorporation comme le démontre notamment l'article L. 410-1 du Code du patrimoine qui définit le musée à partir de la destination de la collection qu'il désigne.

Les manifestations de l'obligation d'entretien sont diverses²⁷. Elle implique d'abord un aménagement ou un réaménagement des locaux lorsque leur vétusté met en péril les œuvres qui y sont exposées et/ou conservées. Dans ce cadre, les personnes publiques font largement appel à des entrepreneurs privés et recourent alors aux marchés publics. Soulignons en effet que les autorisations d'occupation temporaire du domaine public constitutives de droit réel²⁸ et les baux emphytéotiques administratifs²⁹ ne sont plus susceptibles d'être utilisés par les personnes publiques locales, ni même par l'État et ses établissements publics³⁰, pour faire construire des immeubles destinés à être affectés à un service public. Ces procédés juridiques, qui permettaient classiquement le financement privé d'équipements publics lourds voués à intégrer le domaine public, très appréciés des personnes publiques locales, sont effectivement désormais exclus de la commande publique. Ils ne pourront notamment plus donner lieu à des travaux. Cette évolution résulte de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics³¹ dont l'entrée en vigueur

²⁴ C. patr. : art. L. 121-1.

²⁵ CGPPP : art. L. 1112-7.

²⁶ CGPPP : art. L. 1112-9 et C.patr. : art. L. 123-1 à L. 123-3 et R. 123-1 à R. 123-8.

²⁷ Frier (P.-L.), *Droit du patrimoine culturel*, PUF, coll. "Droit fondamental", 1997, n° 295 et s.

²⁸ CGPPP : art. L. 2122-20 et CGCT : art. L. 1311-5 à L. 1311-8.

²⁹ CGCT : art. L. 1311-2.

³⁰ CGPPP : art. 2122-6 et s.

³¹ Ord. n° 2015-899, JO 24 juill. 2015, p. 12602.

est prévue pour le début de l'année 2016. Le texte vise ainsi à encadrer et unifier les anciens contrats de partenariat en créant le « marché de partenariat » susceptible de porter sur une mission de service public et ouvert aux personnes publiques locales pour des missions jusque-là réservées aux autorisations d'occupation temporaire du domaine public et aux baux emphytéotiques administratifs.

L'obligation d'entretien suppose ensuite un suivi des restaurations nécessaires des biens des collections. La personne publique gestionnaire des collections publiques a la possibilité de restaurer les biens en régie si elle dispose des services compétents ou confier à défaut les opérations à un professionnel qualifié pour le travail requis. Dans cette dernière hypothèse, est alors conclu un marché public de service impliquant l'application des dispositions du Code des marchés publics qui entraînent le respect, en fonction des seuils fixés par ledit code, de règles spécifiques de publicité et de mise en concurrence³². Certains marchés de restauration pourraient toutefois échapper aux dispositions du Code des marchés publics puisque selon l'article 35, II dudit Code : « *peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : (...) 8° Les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* »³³.

Notons enfin que la bonne conservation des biens implique préalablement une bonne connaissance de la consistance des collections afin d'évaluer les restaurations nécessaires. Elle passe donc par la précision des inventaires des musées, la régularité des récolements³⁴ et l'informatisation de ces données³⁵. Or des lacunes ont été déplorées en la matière : l'impossibilité de localiser et de connaître certaines collections, la disparition de certaines œuvres non inventoriées ou parfois mal inventoriées, les imprécisions quant au descriptif de leur état matériel rendant délicate la détermination des besoins de restauration³⁶.

2.2. La valorisation économique par la gestion patrimoniale

Le régime de la domanialité publique, caractérisé notamment par le principe rigoureux d'indisponibilité, a été adapté aux impératifs de la valorisation économique. Les modalités de gestion des collections publiques ont ainsi subi quelques aménagements ouvrant de nouvelles prérogatives d'exploitation aux propriétaires publics locaux, dans le respect des exigences qu'impose l'intérêt public culturel et patrimonial des biens concernés. Sont désormais institués des moyens concrets pour optimiser l'utilisation des collections et des biens qui les composent (2.2.1.) mais aussi leur circulation patrimoniale (2.2.2.). L'idée est de mettre en place, pour reprendre et appliquer aux collections publiques, les termes du rapport de l'Institut de la gestion déléguée relatif à la valorisation des propriétés publiques,

³² CE, 26 juill. 1996, *Association des restaurateurs d'art et d'archéologie de formation universitaire*, Rec., p. 290. Ne constitue cependant pas un marché public le contrat de restauration passé avec une société agissant dans le cadre d'une convention de mécénat de compétence en vue de la restauration de la galerie des Glaces du château de Versailles (cf. Leglise (P.), « Nature du contrat pour la restauration de la Galerie des glaces », concl. sur TA Versailles, 18 juin 2004, req. n° 041928, *AJDA* 2004, p. 2158-2163).

³³ Bosseboeuf (C.), *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local*, préc., n° 274.

³⁴ Le récolement est plus qu'un simple inventaire. C'est « l'opération qui consiste à vérifier, sur pièce et sur place, à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire : - la présence du bien dans les collections ; - sa localisation ; - l'état du bien ; - son marquage ; - la conformité de l'inscription à l'inventaire avec le bien ainsi que, le cas échéant, avec les différentes sources documentaires, archives, dossiers d'œuvres, catalogues ». Cf. A. du 25 mai 2004 fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire du registre des biens déposés dans un musée de France et au récolement, NOR : MCCB0400516A, JO 12 juin 2004, p. 10483, art. 11.

³⁵ Rapport d'information du Sénat n° 379, Richer (P.), au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier la gestion des collections des musées, enregistré à la présidence du Sénat le 3 juillet 2003, p. 90 et s.

³⁶ C. comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, Rapp. publ. particulier juin 1997, p. 54 et s.

« une gestion patrimoniale optimale assurant de justes revenus des biens exploités, mais aussi une bonne adéquation de ceux-ci à l'utilité publique qu'ils servent pour la majorité d'entre eux ³⁷ ».

2.2.1. Valorisation par l'optimisation de l'utilisation

L'optimisation de l'utilisation des collections publiques et de leurs composantes s'envisage différemment selon qu'est considéré l'usage collectif ou privatif de ces biens. S'agissant en premier lieu de l'usage collectif, il concerne les conditions d'accès du public aux collections et en priorité celles de la tarification. Le principe d'égalité d'accès des usagers au service public prône classiquement la pratique de tarifs modiques. Dans ce cadre, au regard des objectifs de mise en valeur des collections et d'élargissement des publics, la valorisation économique devrait dépendre de l'augmentation de la fréquentation du public et se fonder indirectement sur le montant du prix payé pour la prestation. Ceci ne paraît plus cependant prévaloir que pour les bibliothèques publiques. Il n'en va effectivement pas de même pour les musées, même ceux labellisés « musées de France ». Alors que loi du 4 janvier 2002 prônait une démocratisation des tarifs ³⁸, la gestion des musées révèle en effet au contraire que la politique tarifaire vise la maximisation des ressources propres ³⁹.

S'agissant en second lieu de l'usage privatif, son autorisation par le propriétaire ou le gestionnaire publics du domaine ⁴⁰ est une source intéressante de revenus compte tenu du principe de son caractère payant ⁴¹. Dans ce cadre, les personnes publiques disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour octroyer ou refuser l'autorisation d'utilisation ⁴². Elles bénéficient d'une grande liberté pour choisir l'utilisateur privatif du domaine. Leur pouvoir d'appréciation comporte une large part d'opportunité. Plusieurs principes visent toutefois à guider les choix de l'administration. Comme l'a récemment précisé le Conseil d'État, dans un arrêt « R.A.T.P. », tout en rappelant la jurisprudence classique sur la question : « l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce domaine en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation et la conservation de ce domaine ; que la décision de délivrer ou non une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public ; que la personne publique ne peut toutefois délivrer légalement une telle autorisation lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante ⁴³ ». Par ailleurs, l'administration doit opérer une sélection équitable entre les demandes d'utilisation et son appréciation pourra conduire le juge à vérifier la légalité des motifs de refus et des conditions imposées pour l'obtention d'une autorisation. Dans ce cadre, les personnes

³⁷ Institut de la gestion déléguée, *Rapport du groupe de travail valorisation des propriétés publiques*, préc. n° 6.

³⁸ L. n° 2002-5 du 4 janv. 2002 relative aux musées de France, JO 5 janv. 2002, p. 305, art. 7.

³⁹ C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations - 2000/2010*, préc. p. 159.

⁴⁰ CGPPP : art. L. 2122-1 et s.

⁴¹ CGPPP : art. L. 2125-1. EDCE, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, Doc. fr. 2002 ; Denoyer (J.-F.), *Exploitation du domaine public*, LGDJ 1969 ; Teitgen-Colly (C.), *Légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Economica 1981 ; Mamontoff (C.), *La domanialité publique mise en péril par le marché*, th. Perpignan, 1996 ; Badin (X.), « Redevances domaniales », *JCl Propriétés publiques*, fasc. 59-10.

⁴² CE, 5 nov. 1937, *Sté industrielle des schistes et dérivés*, Rec. p. 897.

⁴³ CE 23 mai 2012, RATP, req. n°348909, Rec. p. 231 ; *AJDA* 2012, p. 1037, obs. Grand (R.) ; *AJDA* 2012, p. 1129, trib. Braconnier (S.) ; *AJDA* 2012, p. 1146, chron. Lombard (M.), Nicinski (S.) et Glaser (E.) ; *AJCT* 2012. 445, note Juilles (À.-S.) ; *RDI* 2012, p. 566, note Foulquier (N.) ; *RFDA* 2012, p. 1181, note Nicinski (S.) ; *BJCP* 2012, p. 291, concl. Boulouis (N.) ; *JCP A.* 2013. 2012, note Pauliat (H.) ; *JCP A.* 2013, n° 16, chron. Chamard-Heim (C.) ; *ACCP* sept. 2012. 87, note Cattier (R.) ; *Contrats Marchés publ.* 2012. Repère 8, obs. Llorens (F.) et Soler-Couteaux (P.) ; *Contrats Marchés publ.* 2012 p. 258, note Ziani (S.) ; *RJEP* 2012. 49, note Ubaud-Bergeron (M.) ; *Dr. adm.* 2012. 89, note Brenet (F.).

publiques ont ainsi la possibilité de tirer des ressources de l'usage privatif de leur domaine public tout en assurant la mise en valeur des collections.

Cette affirmation vaut classiquement pour les autorisations d'occupation privative des locaux des musées et bibliothèques publics octroyées par exemple à des librairies ou des cafés. Les espaces occupés sont rentabilisés tout en répondant aux nouvelles attentes des visiteurs en termes de confort et médiation culturelle. L'impératif d'une gestion dynamique impose cependant que les personnes publiques locales gestionnaires soient vigilantes et veillent à ce que les modalités de calcul de la redevance tiennent compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation⁴⁴. Ont été en effet en pratique déplorées certaines négligences conduisant à ce que le montant des redevances octroyées ne soit pas à la hauteur des bénéfices tirés par l'exploitant, rognant alors les fruits de l'exploitation du domaine pour les personnes publiques, créant même parfois des charges pour ces dernières⁴⁵.

Les possibilités de valorisation économique des collections publiques *via* leur utilisation privative ont par ailleurs été récemment étendues par le Conseil d'État. Dans un arrêt du 29 octobre 2012, *Commune de Tours*⁴⁶, la Haute juridiction a effectivement soumis au même régime les autorisations d'utilisation privative du domaine public mobilier et du domaine public immobilier. Il s'ensuit que l'administration gestionnaire peut clairement refuser l'utilisation privative des biens des collections publiques sans pour autant méconnaître le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Quoi qu'il en soit ce type d'utilisation, dont la mise à disposition exclusive pour « *la prise de vues d'œuvres relevant des collections d'un musée, à des fins de commercialisation des reproductions photographiques ainsi obtenues* », doit être désormais expressément autorisée et dans ce cas donner lieu au versement d'une redevance. Au-delà des revenus ainsi produits, ce type d'utilisation peut participer à la mise en valeur des collections. À titre d'illustration : les photographies ainsi obtenues sont effectivement susceptibles de servir la publication d'ouvrages de haut niveau, de catalogues ou brochures touristiques ou encore de soutenir la programmation d'expositions et événements culturels... contribuant alors au rayonnement national et international par la médiation culturelle. Comme le souligne néanmoins le Professeur Norbert Foulquier, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur la légalité des conditions imposées par l'administration locale concernant l'utilisation commerciale des photographies ainsi autorisées⁴⁷. « *Par ailleurs, il reste à régler la question des limites du pouvoir de l'administration de fixer de telles conditions d'utilisation, sachant que cela impliquera de combiner les prérogatives du gestionnaire domanial avec la liberté du commerce et de l'industrie, et le droit de propriété, classique mais aussi artistique, du photographe sur ses photographies*⁴⁸ ».

2.2.2 Valorisation par l'optimisation de la circulation patrimoniale

L'intensification des mouvements d'œuvres participe à une gestion dynamique des collections publiques permettant par ailleurs leur valorisation économique. Facteur de renouvellement des présentations et de l'organisation d'expositions temporaires de plus en

⁴⁴ CGPPP : art. L. 2125-3.

⁴⁵ V. de la Borie (G.), *Débat sur la gestion des musées parisiens*, *La Croix* 16 oct. 2013 : à propos de l'établissement public « Paris-musée » : les conventions liant les musées aux entreprises privées installées dans leurs locaux ne comprennent pas le coût des charges (eau, électricité, chauffage) et ne produisent qu'une faible redevance, voire créent plus de frais qu'elles ne rapportent de revenus.

⁴⁶ CE, 29 oct. 2012, *Cne de Tours*, *Rec.* p. 368 ; *BJCL* 2013, p. 54, concl. Escaut (N.) ; *AJDA* 2012, p. 2031, obs. Monteclerc de (M.) ; *AJDA* 2013, p. 111, note Foulquier (N.) ; *JCP* À. 2012. 769, obs. Dubreuil (C.-À.) ; *JCP* À. 2012. 2390, note Carpi-Petit (S.) ; *JCP* À. 2012. 2391, note Vocanson (C.) ; *RLCT* 2012, n° 84, note Glaser (O.) ; *Contrats Marchés Publ.* 2012, n° 342, note Devillers (P.).

⁴⁷ Foulquier (N.), « Les photographies du domaine public mobilier », note sous CE, 29 oct. 2012, *Cne de Tours* préc., p. 115.

⁴⁸ *Ibid.*

plus nombreuses, cette circulation favorise effectivement la fréquentation des bibliothèques et musées mais aussi l'élargissement des publics⁴⁹. La prise en considération de ces réalités a conduit, à partir des années 2000, à l'assouplissement des conditions de circulation des collections publiques et de leurs composantes entre les patrimoines publics. La mise en place de ce processus tend à rationaliser la répartition territoriale et patrimoniale des œuvres conformément notamment à la conception française du musée qui s'affirme depuis les années 1970 et ressort du Code du Patrimoine⁵⁰. « *Le temps où le musée se présentait comme une accumulation d'objets dans une ambiance de grenier et où la différence entre les salles d'exposition et les réserves était assez mince est aujourd'hui révolu. Les institutions favorisent désormais des présentations qui s'organisent autour d'un discours construit à partir d'objets soigneusement sélectionnés pour en être la traduction*⁵¹ ».

Les transferts de propriété des œuvres des collections publiques entre personnes publiques participent à ce mouvement et ont été récemment encouragés par le droit français. Pour les documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques locales, ces opérations se limitent traditionnellement à des échanges entre les propriétaires publics locaux⁵². Ce dispositif a toutefois été complété en 2002 par la mise en place d'une procédure d'aliénation spécifique des biens des collections des « musées de France » conditionnée par le maintien de l'affectation de ces biens à un musée de France⁵³. Par ailleurs, pour les œuvres des collections des musées publics locaux ne bénéficiant pas du label « musée de France », reste possible l'utilisation des procédures d'aliénation générales des biens du domaine public entre personnes publiques consacrées par le Code général de la propriété des personnes publiques en 2006 : celle de la cession amiable⁵⁴ d'une part et celle de l'échange entre deux dépendances du domaine public⁵⁵ d'autre part. Dans le contexte de valorisation économique ambiant, on peut regretter le manque de précision du Code général de la propriété des personnes publiques. Auraient mérité d'être en effet clarifiés le caractère onéreux ou gratuit de la « cession » mais aussi les modalités de prise en considération de l'expression monétaire sur le marché des biens échangés pour l'évaluation de leur équivalence⁵⁶.

L'objectif de rentabilité a pu en effet dévoyer certains procédés de circulation dont l'utilisation s'est principalement axée sur l'exploitation du domaine public mobilier, la mise en valeur des biens concernés passant alors au second plan. En témoignent les conditions de prêts et de dépôt d'œuvres des collections publiques. Ces opérations sont peu réglementées par le Code du patrimoine lorsqu'elles concernent les biens publics des musées de France⁵⁷. Lorsqu'elles sont le fait des musées publics locaux, les dispositions réglementaires non codifiées applicables pour les œuvres des collections nationales ne

⁴⁹ Rapport d'information du Sénat n° 379, Richer (P.), au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier la gestion des collections des musées, préc. p. 90 et s.

⁵⁰ C. patr. : art. L. 410-1 : « *Est considéré comme musée, (...), toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public* ».

⁵¹ Rapport d'information du Sénat n° 379, Richer (P.), au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier la gestion des collections des musées, préc., p. 7.

⁵² C. patr. : art. R. 310-6 institué par D. n° 2011-574 du 24 mai 2011 relatif à la partie réglementaire du Code du patrimoine qui reprend et aménage l'ancien article R. 1422-6 du CGCT.

⁵³ L. n° 2002-5 du 4 janv. 2002 relative aux musées de France, préc. art. 11-II *in fine*. C. patr. : art. L. 451-8. V. par ex. : À. min. Culture, 22 mars 2010, portant transfert de propriété de biens des collections nationales au profit d'une collectivité territoriale, en application des dispositions de l'article L. 451-9 du Code du patrimoine, NOR: MCCC1007172A, JO 4 Juin 2010, p. 10296 : transfert à la commune de Rouen de la propriété de biens des collections nationales conservés au musée des beaux-arts de Rouen.

⁵⁴ CGPPP : art. L. 3112-1.

⁵⁵ CGPPP : art. L. 3112-2.

⁵⁶ Nous nous permettons sur ce point de renvoyer à notre thèse : Bettio (N.), *La circulation des biens entre personnes publiques*, LGDJ 2011, n° 245 et s. et n° 277 et s.

⁵⁷ C. patr. : art. L. 451-11 ; D. 423-6 et s. et R. 451-26 et s.

jouent pas⁵⁸. C'est donc en marge des textes que s'est développée cette circulation en même temps qu'une politique d'exploitation économique des collections concernées, consistant non plus simplement à prêter mais bel et bien à louer les œuvres moyennant des contreparties parfois exorbitantes⁵⁹. Ces pratiques, qui se sont plutôt illustrées à propos de la circulation des œuvres des collections nationales au profit d'institutions muséales implantées à l'étranger⁶⁰, ne sont pas exclues des relations entre personnes publiques françaises. Toutefois, comme a pu le souligner la Cour des comptes, elles révèlent que « *la contrainte financière peut conduire les musées à accepter leur insertion dans une économie tarifée de la circulation des œuvres, qui réservera presque toujours à l'étranger les opportunités les plus rémunératrices par rapport à ce que peuvent consentir les musées en région* »⁶¹. Cela qu'il s'agisse des éléments prestigieux des collections nationales ou locales. Si l'État sait valoriser économiquement ses propres collections par la création « d'antennes des musées nationaux » en région⁶², il n'existe effectivement pas de politique continue de prêts et de dépôts des œuvres nationales au profit des musées territoriaux⁶³.

Ces excès liés aux impératifs de rentabilité et d'efficacité économique expliquent les critiques exprimées à propos des assouplissements du principe d'inaliénabilité des collections publiques et des biens qui les composent, destinés à ouvrir la vente d'œuvres mineures pour financer des acquisitions ambitieuses⁶⁴. Ces biens sont effectivement susceptibles d'être déclassés. Ce mécanisme est classique s'agissant des documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques locales⁶⁵. Cette solution est en revanche relativement récente s'agissant des œuvres des collections des musées de France puisqu'elle a été instituée par la loi seulement en 2002⁶⁶. Cette dernière procédure n'a pour l'instant été utilisée qu'une fois en 2009⁶⁷. Toutefois « *ce précédent laisse penser que les exceptions au principe d'inaliénabilité des collections – qu'elles soient à visée diplomatique ou économique – vont se multiplier* »⁶⁸. D'autant que, depuis une loi du 18 mai 2010⁶⁹, la commission scientifique nationale des

⁵⁸ D. n° 81-240, 3 mars 1981, relatif aux prêts et aux dépôts d'œuvres des musées nationaux, *JO* 13 mars 1981 ; D. n° 2002-628, 25 avr. 2002, *JO* 28 avril 2002.

⁵⁹ Yolka (P.), « Domaine public mobilier », préc. n° 67 et 68.

⁶⁰ *Ibid.* V. cité par l'auteur : Evin (F.), « Orsay va prêter des tableaux majeurs pendant un an pour 10 millions d'euros », *Le Monde* 2 oct. 2009, p. 25 ; Herzberg (N.), « Controverse au Louvre autour de la "location" de 130 chefs-d'œuvre », *Le Monde* 24 avr. 2008 ; « Le Musée Picasso loue 15 millions d'euros ses chefs-d'œuvre », *Le Monde* 28 mai 2008, p. 24. V. aussi C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, préc. p. 134. : « *En 2010, pendant la fermeture de la galerie des impressionnistes (soit les 2/5ème des espaces du musée), le musée d'Orsay a organisé deux expositions destinées à se poser à Madrid, San Francisco et Nashville pour la première, Canberra, Tokyo et de nouveau San Francisco pour la seconde. Ces deux expositions ont présenté ensemble environ 150 œuvres, et ont rapporté entre 8 et 9 M€* ».

⁶¹ C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, préc. p. 134.

⁶² *Ibid.* V. aussi : Bosseboeuf (C.), *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local*, préc., n° 361.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ V. notam. : Rapport Levy (M.), Jouyet (J.-P.), *L'économie de l'immatériel : la croissance de demain*, Doc. fr., 2006, spéc. p. 107 et p. 123 ; Benhamou (F.), Thesmar (D.), *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, Conseil d'analyse économique, mars 2011, recommand. n° 6 ; Rigaud (J.), *Réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, Rapp. au ministre de la Culture, Doc. fr., févr. 2008. Le rapport aborde notamment le dilemme patrimonial relatif à l'aliénation des œuvres des collections publiques des musées soulignant à ce titre que : « le développement durable nous questionne sur la responsabilité qui est la notre en ce qui concerne l'héritage de connaissances, de valeurs et de beauté que nous transmettrons à nos descendants, et dont le moins que l'on puisse dire est qu'il doit être au moins égal à celui que nous avons nous-mêmes reçu. Encore faut-il que cet héritage ne nous étouffe pas par son poids et son coût ».

Sur ce rapport : v. notam. : Amiel (O.), « L'aliénabilité n'est pas le bon remède à la respiration des collections publiques », *JCP* À 2008, act. 197 ; Dreyfus (J.-D.), « La respiration des collections publiques », *AJDA* 2008, p. 680 ; Saulot (C.), « Faut-il atténuer le principe de l'inaliénabilité des œuvres muséales ? À propos du rapport Rigaud », *JCP* G 2008, I, 137.

⁶⁵ C. patr. Art. R. 310-13.

⁶⁶ Loi n° 2002-5 du 4 janv. 2002 relative aux musées de France, préc., p. 305.

⁶⁷ V. un arrêté du ministre de la Culture et de la communication portant déclassement de cinq fragments de peinture murale provenant de la tombe de Tetiky, À. 5 nov. 2009, NOR : MCCF0924800A, *JO* 10 nov. 2009, p. 19457.

⁶⁸ Bui-Xuan (O.), « L'inaliénabilité des collections en question », *AJDA* 2010, p. 233.

⁶⁹ Loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections, *JO* du 19 mai 2010, p. 9210. Cette loi fait suite au jugement du tribunal administratif

collections, dont l'avis conforme préalable est exigé pour le déclassement⁷⁰, n'est plus seulement composée de professionnels de la conservation des biens concernés. Elle comprend désormais également des représentants politiques⁷¹ sûrement plus sensibles aux enjeux économiques qu'à ceux de la conservation.

L'institution de cette procédure de déclassement contribue quoi qu'il en soit à transformer les biens qui constituent les collections publiques en marchandises⁷² et son intervention dans un but de valorisation économique laisse alors planer plusieurs incertitudes soulignées par le Professeur Jean-David Dreyfus⁷³ dont nous reprendrons ici quelques remarques. D'abord, au regard de l'attrait touristique pour les musées français, la cession des biens culturels risque du point de vue économique de représenter un coût plutôt qu'un gain. En outre, quelles sont les garanties de l'affectation du produit de la cession à l'entretien ou à l'enrichissement des collections ? Certes, le déclassement administratif reste impossible pour certains biens des collections publiques. Ainsi « *les biens incorporés dans les collections publiques par dons et legs ou, pour les collections ne relevant pas de l'État, ceux acquis avec l'aide de l'État ne peuvent être déclassés*⁷⁴ ». La valeur législative du principe d'inaliénabilité n'empêche cependant pas le déclassement législatif⁷⁵.

3. Les contraintes des dispositifs de valorisation économique

Au-delà de la domanialité publique des biens concernés, les dispositifs de valorisation économique des collections publiques locales sont limités dans leur efficacité par des contraintes purement économiques ou tenant à la conservation des collections concernées. Ces difficultés s'illustrent particulièrement à travers le maintien d'un contrôle étatique sur les opérations de valorisation des collections publiques locales (3.1.) et les pressions financières de la valorisation économique (3.2.).

3.1. Le maintien d'un contrôle étatique

Les opérations d'investissement et de gestion portant sur les collections publiques locales sont largement contrôlées par l'État (3.1.1.). Ce contrôle qui révèle une véritable méfiance à l'égard des personnes publiques locales a pu être contesté et la question de sa compatibilité avec le principe d'autonomie des collectivités territoriales s'est posée⁷⁶. Pour autant, il apparaît comme une garantie de la conservation de biens particulièrement exposés aux convoitises et dégradations du fait de leur ancienneté et leur fragilité (3.1.2.).

3.1.1. La lourdeur du contrôle

Le législateur a en premier lieu institué des obligations particulièrement lourdes pour les collectivités territoriales propriétaires de « musées de France ». Rappelons en effet que les déclassements de biens des collections publiques de ces musées ne sont possibles que sur avis conforme de la commission scientifique nationale des collections⁷⁷. La crainte de

de Rouen du 27 décembre 2007 et à l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 24 juill. 2008 (*AJDA* 2008, p. 1896, concl. Lepers (J.)), lesquels ont estimé illégale la procédure de restitution d'une tête maorie relevant de la collection du muséum de Rouen au motif que la commission scientifique n'avait pas été saisie et que le bien n'avait fait l'objet d'aucun déclassement.

⁷⁰ C. patr. : art. L. 115-1 issu de l'art. 2 de la loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 préc.

⁷¹ À savoir : un député, un sénateur, des représentants de l'État et des collectivités territoriales. Cf. C. patr. : art. L. 115-2 issu de l'art. 2 de la loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 préc.

⁷² Lavalley (Ch.), « Naissance du public », préc., p. 512.

⁷³ Dreyfus (J.-D.), « La respiration des collections publiques », préc., p. 680.

⁷⁴ C. patr. Art. L. 451-7.

⁷⁵ Cf. Loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections, préc.

⁷⁶ Bosseboeuf (C.), *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local*, préc. n° 275.

⁷⁷ Code du Patrimoine : art. L. 115-1.

L'usage abusif que pourraient faire les personnes publiques locales, en période de crise des finances publiques, des procédures de désaffectation et de cession des biens des collections publiques, conduit donc l'État à mener un contrôle *a priori* sur ces opérations⁷⁸, allant même jusqu'à vérifier le prix de la cession⁷⁹, pouvant par ailleurs disposer d'une priorité d'achat⁸⁰.

En outre, les projets d'acquisitions à titre onéreux ou gratuit et les projets de restaurations doivent obligatoirement être soumis en principe à l'avis scientifique préalable de la commission régionale compétente qui est entièrement maîtrisée par l'État⁸¹. Ainsi en matière d'acquisition, l'instance se prononce au regard notamment du lien entre l'objet et le projet scientifique et culturel du musée, de l'authenticité de l'œuvre ou de l'appréciation de son prix. Dans tous les cas, l'avis est notifié, dans le mois suivant la réunion de la commission, à la personne morale propriétaire des collections de musées en cause. Si cet avis n'est que consultatif, pour autant, un avis négatif entraîne de lourdes conséquences. Dans l'hypothèse où la décision d'acquisition serait prise malgré cet avis défavorable, il est effectivement fait obligation au musée de France de mentionner cet avis négatif sur son inventaire⁸². Il conduit de plus, selon les cas, au refus de subvention du Fonds régional d'acquisition ou de restauration des musées⁸³. Ces crédits sont en effet attribués par le comité de gestion dudit Fonds, présidé par le préfet ou le directeur régional des affaires culturelles, aux opérations jugées prioritaires. Notons également qu'une fois accordée et financée l'opération de restauration projetée par la personne publique locale, plusieurs critères contraignants déterminés au niveau national visent à garantir la compétence des personnes chargées de restaurer les œuvres des collections des musées de France⁸⁴.

La lourdeur de ces différentes obligations est comme une défiance à l'égard des conservateurs locaux dont l'expertise et les compétences paraissent ainsi remises en cause. Cela d'autant plus qu'en cas de mise en péril de la conservation ou de la sécurité d'un bien faisant partie d'une collection d'un musée de France, les mesures jugées nécessaires à la sauvegarde dudit bien sont décidées par l'État⁸⁵.

Des remarques analogues s'imposent en second lieu concernant le contrôle étatique pesant sur les opérations de valorisation affectant les collections patrimoniales des bibliothèques locales qu'il s'agisse des opérations d'acquisition, restauration ou déclassement. Est effectivement institué un contrôle étatique technique relativement lourd, sur place et sur

⁷⁸ V. *Supra*.

⁷⁹ C. patr. : art. L. 451-1.

⁸⁰ C. patr. : art. L. 451-6.

⁸¹ C. patr. : art. L. 451-1 (pour les projets d'acquisition) et L. 452-1 (pour les projets de restauration). Outre cinq représentants de l'État, siègent également à cette commission dix personnalités désignées par le préfet de région, exerçant ou ayant exercé des activités scientifiques respectivement dans divers domaines culturels et/ou patrimoniaux. Cf. C. patr. : art. R. 451-7 (pour les projets d'acquisition) et R. 452-5 (pour les projets de restauration). Toutefois, lorsque deux ou plusieurs préfets de région en font la proposition, le ministre chargé de la culture peut constituer une commission scientifique interrégionale qui statuera, notamment en matière d'acquisition, aux lieux et places des commissions régionales (C. patr. : art. R. 451-2 et R. 451-10 – projets d'acquisition – art. R. 451-2 et D. 452-8 – projets de restauration). Une commission scientifique nationale des collections des musées de France, dont l'avis se substitue obligatoirement à celui de la commission régionale ou interrégionale est également susceptible d'intervenir – soit, si la personne morale intéressée en fait la demande, lorsqu'il y a avis défavorable d'une commission régionale ou interrégionale – soit, à la demande de diverses autorités : président d'une commission régionale ou interrégionale, directeur des musées de France, directeur chargé des musées au ministère de la recherche (C. patr. : art. R. 451-3 ; D. 451-4 ; D. 451-5 et D. 451-6 – projets d'acquisitions et projets de restauration).

⁸² *Rapport d'information sur la gestion des réserves et dépôts des musées*, Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, Paris 16 décembre 2014, p. 87.

⁸³ C. patr. : art. R. 451-7 à R. 451-14 (pour les projets d'acquisition) et R. 452-10 à R. 452-13 (pour les projets de restauration).

⁸⁴ Cf. C. patr. : art. L. 452-1 et R. 452-10 à R. 452-12.

⁸⁵ C. patr. : art. L. 452.2.

pièce, de façon permanente ⁸⁶ « sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux ⁸⁷ ». Ce contrôle est destiné « à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin ⁸⁸ ».

Il s'ensuit que pour la désaffectation des biens des collections patrimoniales des bibliothèques locales, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent solliciter l'avis du ministre de la Culture ⁸⁹. En matière de conservation, obligation est faite aux communes et établissements publics de coopération intercommunale d'informer « le préfet de tout sinistre, soustraction ou détournement affectant des documents anciens, rares ou précieux dans une bibliothèque ⁹⁰ ». De même, le préfet de région doit être averti et donner son avis sur tout projet de restauration ⁹¹.

3.1.2. Une garantie de la sauvegarde des collections

À travers l'institution d'un contrôle étatique sur les opérations d'investissement et de gestion des biens des collections publiques locales, le législateur place l'État comme le garant de la qualité des prestations muséales et de la sauvegarde des collections ⁹². Il apparaît en effet délicat de confier cette régulation au juge et limiter ainsi son exercice aux aléas du contentieux. Afin toutefois de ménager le principe d'autonomie locale, nombreuses des obligations qui en découlent ne s'imposent aux collectivités territoriales qu'à leur demande ⁹³ qui est cependant fortement incitée par les avantages qui accompagnent les sujétions auxquelles elles se soumettent. L'appellation « musée de France », qui porte à la fois sur les collections et les institutions qui les mettent en valeur, est ainsi particulièrement attractive puisqu'elle rend les musées qui en bénéficient éligibles aux soutiens scientifique, financier et technique de l'État. D'ailleurs, parmi les 1218 musées ayant reçus l'appellation « musée de France », 82 % relèvent des collectivités territoriales ou de leurs groupements ⁹⁴. Mentionnons aussi, pour ce qui concerne les collections patrimoniales des bibliothèques locales, l'intervention du Service du livre et de la lecture (S.L.L.) ⁹⁵ qui se manifeste notamment par le signalement aux bibliothèques de nombreux documents passant sur le marché et susceptibles de les intéresser. Il s'agit ainsi d'éviter toute concurrence entre acheteurs publics concernés par les mêmes lots mis en vente aux enchères publiques en organisant une concertation préalable. Dans le cas où une bibliothèque projette l'acquisition, elle peut demander à être représentée à la vente par un agent de l'État, lequel effectue pour elle les achats en exerçant éventuellement le droit de

⁸⁶ C. patr. : art. R. 310-10. Ce contrôle est exercé, sous l'autorité du ministre chargé de la Culture, par l'inspection générale des bibliothèques.

⁸⁷ C. patr. : art. R. 310-9.

⁸⁸ C. patr. : art. R. 310-9.

⁸⁹ C. patr. : art. R. 310-13.

⁹⁰ C. patr. : art. R. 310-6.

⁹¹ C. patr. : art. R. 310-12.

⁹² Bosseboeuf (C.), *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local*, préc. n° 275.

⁹³ L'appellation « musée de France » est ainsi attribuée à la demande du propriétaire des collections, par arrêté du ministre chargé de la culture et, le cas échéant, du ministre dont relève le musée concerné ou qui en assure la tutelle, après avis du Haut Conseil des musées de France (C. patr. : art. L. 441-1, L. 442-1 et R. 442-3).

⁹⁴ <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Aides-demarches/Protections-labels-et-appellations/Appellation-Musee-de-France>

⁹⁵ Service rattaché à la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) : À. 17 nov. 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des médias et des industries culturelles, NOR: MCCB0922702A.

préemption de l'État pour le compte de la collectivité territoriale à laquelle ressortit la bibliothèque⁹⁶.

Ces divers avantages renforcent le rapport de dépendance qu'entretiennent les personnes publiques locales avec l'État. Certains ont pu d'ailleurs dénoncer à propos de l'appellation « musée de France », entièrement maîtrisée par l'État⁹⁷ qui peut toujours la retirer, qu'elle revenait à instaurer un véritable contrat d'objectifs et de moyens⁹⁸. Quoi qu'il en soit, à travers le contrôle qu'il s'octroie sur les opérations de valorisation affectant qualitativement et quantitativement les collections publiques locales, l'État veille à la fois à la qualité patrimoniale et culturelle de la collection publique concernée⁹⁹ et au bon usage des deniers publics. Il applique dans ce cadre les critères de sélection et de qualité des biens culturels qui sont établis au niveau national et ainsi unifiés. On peut d'ailleurs se demander ce qu'il resterait des collections publiques et du domaine public mobilier si ces critères étaient différents selon les parties du territoire.

Ce pouvoir de régulation étatique s'appuie, en raison de la forme unitaire de l'État, sur le postulat de la plus grande aptitude de ce dernier à apprécier l'intérêt général ou l'utilité publique. En qualité de représentant juridique de la nation, il veille ainsi au maintien de la cohésion nationale. Il doit assurer l'existence d'un domaine public et les garanties du public affectataire au-delà du pluralisme des propriétaires publics. Il lui incombe de préserver l'appropriation publique et la conservation, pour les générations futures, de biens singuliers présentant un intérêt public en raison de leur nature artistique, historique ou scientifique.

La nécessité d'une régulation étatique s'illustre particulièrement en matière de conservation. La sanction de l'obligation d'entretien pesant sur le propriétaire ou le gestionnaire publics, par leur seule responsabilité éventuelle en cas de dommage causé au bien, s'est effectivement avérée peu contraignante ou inefficace en pratique¹⁰⁰. Il était donc primordial, comme le suggérait la Cour des comptes en 1997, que les opérations d'inventaires et de récolement soit strictement encadrées au niveau national afin d'assurer une connaissance exhaustive de la consistance des collections des musées et ainsi garantir leur mise en valeur¹⁰¹. La prise en considération de ces exigences par le législateur l'a alors conduit à assortir le label « musée de France », lors de son institution, d'obligations rigoureuses de mise à jour de l'inventaire et d'un récolement décennal de l'ensemble des collections¹⁰². Le bilan du premier récolement décennal, qui devait s'achever en juin 2014, révèle que de nombreux musées de France n'ont pas rempli leurs obligations en la matière. Le taux de récolement global dans les musées territoriaux était ainsi de 35 % ce qui a notamment conduit à reporter la date limite d'achèvement de ce récolement au 31 décembre 2015¹⁰³. Ce retard ne saurait cependant amener à nier les efforts certains opérés et la nécessité de mener à bien cette action. Il résulterait en effet principalement de raisons

⁹⁶ C. patr. Art. L. 123-2.

⁹⁷ C. patr. : art. L. 441-1, L. 442-1 et R. 442-3.

⁹⁸ Poulard (F.), *Les musées, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelles*, Th. Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, p. 115.

⁹⁹ La demande d'appellation qui émane de la personne morale propriétaire des collections (C. patr. : art. L. 442-1) n'est recevable que si deux conditions sont remplies : d'une part, l'existence d'une collection permanente reconnue d'intérêt public (C. patr. : art. L. 410-1) et d'autre part, l'engagement sur les missions de conservation, restauration, étude, enrichissement des collections, accessibilité au public, mise en œuvre des actions d'éducation et de diffusion, contribution aux progrès et à la diffusion de la recherche (C. patr. : art. L. 441-2).

Pour assurer la qualité patrimoniale et culturelle réelle de la collection et sa pérennité, le dossier de demande doit notamment contenir (C. patr. : art. R. 442-1) : l'inventaire des biens affectés aux collections du musée précisant l'origine de propriétés des biens mais aussi un document d'orientation (sorte de projet scientifique et culturel simplifié) précisant les objectifs scientifiques et culturels du musée ainsi que les conditions et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

¹⁰⁰ V. *supra*.

¹⁰¹ C. comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, préc., p. 54 et s.

¹⁰² L. n° 2002-5 du 4 janv. 2002 relative aux musées de France, préc. C. patr. : art. L. 451-2.

¹⁰³ *Rapport d'information sur la gestion des réserves et dépôts des musées*, préc., p. 21.

techniques, notamment : la difficulté et la lenteur de l'adoption des directives nationales et d'un plan de récolement par les musées, le manque de moyens humains et l'exiguïté des réserves ¹⁰⁴.

3.2. Les contraintes financières

En période de restriction des possibilités budgétaires nationales et locales, on assiste ces dernières années au retrait financier des personnes publiques de la gestion des collections publiques, ce qui n'est pas seulement un frein à l'investissement mais nuit globalement à leur valorisation économique équilibrée avec leur mise en valeur (3.2.1.). L'institution de plusieurs mesures visant à inciter le financement privé des investissements en faveur des collections publiques ne suffit pas à compenser ces failles (3.2.2.).

3.2.1. La restriction des financements publics

En principe les bibliothèques et les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité ou le groupement de collectivités dont ils relèvent ¹⁰⁵. Or la situation actuelle des finances publiques limite ces actions. Les difficultés budgétaires conduisent même à dévoyer certains instruments de la politique culturelle telles les pratiques tarifaires pour l'accès du public aux collections publiques ou encore les modalités de la circulation des œuvres entre personnes publiques ¹⁰⁶. La maximisation des ressources propres prend en effet le pas sur la mise en valeur des collections et l'élargissement des publics. Par ailleurs, les villes baissent aujourd'hui considérablement leurs crédits d'acquisition destinés à enrichir leurs collections, voire suppriment même ces crédits comme c'est par exemple le cas à Rouen ou Lille concernant les Musées des Beaux-Arts ¹⁰⁷. On constate un phénomène analogue concernant les collections patrimoniales des bibliothèques locales à propos des interventions des personnes publiques propriétaires qu'il s'agisse des communes ou des communautés d'agglomération.

Cette situation est aggravée par le désengagement de l'État du financement de la conservation et la mise en valeur des collections publiques locales alors que cette action est sensée venir compléter les crédits votés par les personnes publiques propriétaires. Les investissements de l'État se concentrent principalement en région parisienne et les antennes régionales des musées nationaux sont majoritairement financées par les collectivités territoriales sans que cela ne soit contrebalancé par une politique continue de circulation des œuvres nationales au profit des institutions locales ¹⁰⁸. Ce retrait financier pose la question du maintien des prérogatives étatiques sur la gestion des collections publiques locales. « Traditionnellement, la volonté du ministère de la culture de conforter son contrôle sur les musées relevant des collectivités territoriales contraste avec la faiblesse du concours financier qu'il leur apporte ¹⁰⁹ ».

Certaines actions positives pour les musées locaux doivent cependant être soulignées. Ainsi, le « Plan Musées en région » lancé en septembre 2010 par le ministre de la Culture de l'époque a mobilisé près de 70 millions d'euros sur trois ans (2010-2013) pour soutenir 79 projets muséographiques ou architecturaux sur l'ensemble du territoire, urbain et rural, métropolitain et ultra-marin, et garantir un rythme accéléré de réalisation. Ce plan d'investissement, au-delà des « petits » musées nationaux, concernait précisément les

¹⁰⁴ C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations - 2000/2010*, préc. p. 93 et s.

¹⁰⁵ C. patr. : pour les bibliothèques – municipales : art. L. 310-1 – départementales, régionales et de la collectivité territoriale de Corse : art. L. 320-1 ; pour les musées : art. L. 410- 2.

¹⁰⁶ V. *supra*.

¹⁰⁷ Gignoux (S.), « Les musées se battent pour enrichir leurs collections », *La Croix* 15 juin 2015.

¹⁰⁸ C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, préc. p. 134.

¹⁰⁹ Rapport d'information du Sénat n° 379, Richer (P.), au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier la gestion des collections des musées, préc., p. 89.

musées territoriaux. Les critères de sélection fondant l'allocation des crédits s'appuyaient en effet sur le développement culturel des territoires à côté de la qualité du projet scientifique et culturel, l'ambition architecturale du projet, l'engagement de la collectivité ou encore l'équilibre des thématiques représentées. Au total, en 2011-2012, plus de 80 % des crédits du Plan Musées ont été mobilisés (avec un taux de participation moyen de l'État de l'ordre de 20 %) qui ont participé notamment au financement de la réfection du Musée Toulouse-Lautrec à Albi et du chantier du Musée Soulages à Rodez ¹¹⁰. Si l'opération est satisfaisante, elle reste ponctuelle.

Il n'en va pas de même en effet concernant les subventions étatiques à l'acquisition et la restauration des collections publiques locales. L'État soutient effectivement, avec les régions, la politique menée par les collectivités territoriales en faveur de l'enrichissement et la restauration des fonds patrimoniaux des musées et bibliothèques locales en participant conjointement au financement des fonds régionaux de restauration et d'acquisition pour les bibliothèques (F.R.A.B.) d'une part et pour les musées (F.R.A.M.) d'autre part. Il consacre également une partie des crédits du Fonds du patrimoine aux musées territoriaux et aux collections patrimoniales des bibliothèques locales. Peut aussi être mentionnée l'aide du Service du Livre et de la Lecture (S.L.L.) aux bibliothèques municipales ou de communautés d'agglomération pour des acquisitions patrimoniales d'intérêt national, c'est-à-dire concernant des documents auxquels leurs caractéristiques, leur ancienneté, leur rareté ou leur origine confèrent une valeur patrimoniale de dimension nationale. En 2011, le S.L.L. a subventionné deux acquisitions de ce type, réalisées par deux bibliothèques municipales ¹¹¹.

Quoi qu'il en soit, dès 2003, un rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier la gestion des collections des musées, déplorait la stagnation des crédits accordés par l'État à l'acquisition et la restauration d'œuvres des collections des musées locaux, relevant sur ce point que les personnes publiques locales devaient compter sur leurs propres forces ¹¹². La situation n'a guère évolué et s'est même dégradée. En 2013, l'État a diminué de 61 % sa subvention aux 25 fonds régionaux d'acquisition pour les musées. Le montant des crédits affectés à la part État du F.R.A.M. (comprenant également un pourcentage marginal destiné aux restaurations), qui est alors passé de 2,68 millions d'euros à 1,04 million d'euros, était respectivement de 1,03 million d'euros en 2014 et 1,02 en 2015. Il est stable au projet de loi de finances pour 2016 ¹¹³. Même constat concernant les crédits étatiques alloués aux F.R.A.B. : restriction suivie d'une stagnation depuis l'année 2011 durant laquelle les F.R.A.B. ont aidé 316 acquisitions patrimoniales effectuées par 45 bibliothèques municipales ou de communautés d'agglomération ¹¹⁴.

Ce mouvement de retrait étatique a été suivi par les régions qui financent ces fonds à 50 %. Quant à la dotation du Fonds du patrimoine elle reste stable passant de 3,10 millions d'euros en 2013, à 3,09 millions d'euros en 2014 et 3,08 millions d'euros en 2015. Un montant quasi équivalent est prévu dans le projet de loi de finances pour 2016. La contribution du Fonds du patrimoine n'a cependant vocation à s'inscrire que dans le cadre

¹¹⁰ <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Histoire-du-ministere/Ressources-documentaires/Discours/Discours-de-ministres-depuis-1999/Frederic-Mitterrand-2009-2012/Articles-2009-2012/Plan-musees-en-region-premier-bilan>.

¹¹¹ <http://www.patrimoineecrit.culture.gouv.fr/acquisitions.php>.

¹¹² Rapport d'information du Sénat n° 379, Richer (P.), au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier la gestion des collections des musées, préc., p. 89.

¹¹³ Sénat avis n° 168, *Budget 2016 - Culture : patrimoines, transmission des savoirs*, (avis - première lecture), par MM. Luche (J.-C.) et Nachbar (P.) au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, enregistré à la Présidence du Sénat le 19 nov. 2015, p. 16-17.

¹¹⁴ <http://www.patrimoineecrit.culture.gouv.fr/acquisitions.php>.

d'opérations à financements multiples dans le cas d'acquisitions exceptionnelles concernant des œuvres présentant un intérêt majeur pour les collections patrimoniales publiques¹¹⁵. Elle intervient donc en complément notamment des crédits déconcentrés des F.R.A.M. pour le financement d'acquisitions prestigieuses ou du mécénat d'entreprise pour le financement des trésors nationaux et œuvres d'intérêt patrimonial majeur¹¹⁶.

3.2.2. Les mesures incitatives en faveur du financement privé

L'incitation du financement privé implique l'offre de garantie au titre du soutien financier consenti afin d'assurer les conditions d'une sécurité juridique satisfaisante de l'opération. Or de ce point de vue, le droit des propriétés publiques limite ces possibilités en raison des principes législatifs d'insaisissabilité des biens publics¹¹⁷ d'une part et d'inaliénabilité des dépendances du domaine public¹¹⁸ d'autre part. Cela est d'autant plus contraignant que, contrairement au régime applicable aux immeubles du domaine public, le législateur n'a légitimement pas ouvert la possibilité d'octroyer au profit des investisseurs privés des droits réels administratifs sur les collections publiques et les biens qui les composent. C'est ce qui explique que les formes du financement privé des investissements publics afférents soient relativement limitées car elles impliquent un certain désintéressement du partenaire privé. Le parrainage¹¹⁹ est ainsi peu utilisé dans la sphère publique en raison du risque de qualification en marché public posant alors le problème des contreparties de l'opération de financement¹²⁰. En revanche, l'investissement en faveur des collections publiques fait largement appel au mécénat. Juridiquement cette forme de soutien financier apporté à une œuvre ou une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général implique l'absence de contrepartie directe de la part du bénéficiaire¹²¹. Le mécénat prend plusieurs formes en matière culturelle, s'illustrant ainsi pour le financement de la création, la conservation et la restauration d'œuvres d'arts ou encore le soutien d'événements culturels organisés par un musée ou une bibliothèque tels que des expositions, concerts ou festivals. Afin de favoriser ce financement, le législateur a adopté plusieurs mesures incitatives à partir des années 2000 visant à conforter les procédés de réduction d'impôt dont peuvent bénéficier les entreprises et particuliers mécènes¹²². Ces dispositifs, très avantageux pour ces derniers expliquent l'essor considérable du mécénat culturel ces dernières années¹²³. Il

¹¹⁵ Sénat avis n° 168, *Budget 2016 - Culture : patrimoines, transmission des savoirs*, préc. p. 16.

¹¹⁶ Rapport d'information du Sénat n° 379, Richer (P.), au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier la gestion des collections des musées, préc., p. 89.

¹¹⁷ CGPPP : art. L. 2311-1. V. Cass. 1^{ère} civ., 21 déc. 1987, *B.R.G.M. c/ S.A. Lloyd continental*, Bull. civ. I, n° 348 ; *CJEG* 1988, p. 107, note Richer (L.) ; *RFDA* 1988, p. 771, concl. Charbonnier (L.), note Pacteau (B.) ; *RTD cin.* 1989, p. 145, obs. Perrot (R.) ; *JCP* 1989, II, 21183, note Nicod (M.).

V. notam. : Gaudemet (Y.), « La saisie des biens des établissements publics, nouveaux développements sur la question », *Gaz. Pal.* 14 et 15 déc. 1984 et « Retour sur l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques », *RJEP* août-sept. 2007, p. 285 ; Dolve (P.), « L'exécution des décisions de justice contre l'administration », *EDCE* 1983-1984, n° 35, p. 111 ; Maugue (C.) et Bachelier (G.), « Genèse et présentation du Code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA* 2006, p. 1073, spéc. p. 1085 ; Yolka (P.), « L'insaisissabilité des biens publics (regard sur un mouvement immobile) », *JCP* À. 2007, 2307.

¹¹⁸ CGPPP : art. L. 3111-1. C. patr. : art. L. 451-3 et L. 451-5 (à propos des collections des musées de France). Civ. 1^{ère}, 2 avr. 1963, *AJDA* 1963, p. 486, note Dufau (J.) : à propos d'un tableau acquis par la Réunion des Musées de France et tombé dans le domaine public et, comme tel, devenu inaliénable et imprescriptible.

¹¹⁹ Le parrainage (ou *sponsoring*) se définit juridiquement comme le soutien matériel apporté à une manifestation, à une personne, à un produit ou une organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct. Les opérations de parrainage sont destinées à promouvoir l'image du parrain et comportent l'indication de son nom ou de sa marque : À. 6 janv. 1989 relatif à la terminologie économique et financière, NOR : ECOZ8800041A, JO 31 janv. 1989, 1488.

¹²⁰ Etude de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État, *Conduire des actions d'intérêt général avec le concours de financement privé* : <http://www.economie.gouv.fr/apie.V>.

¹²¹ A. 6 janv. 1989 relatif à la terminologie économique et financière, préc.

¹²² C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000 – 2010)*, préc., p. 61 et s. – CGI : art. 200-1 ; art. 238 bis et art. 238 bis-0 À – Debiesse (F.), *Le mécénat*, PUF 2007 ; M'bongo (P.) dir., *La générosité publique : don, mécènes, entre droit et politique*, PU Poitiers/LGDJ 2006.

¹²³ C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000 – 2010)*, préc., p. 61 et s.

s'agit notamment de mobiliser le mécénat d'entreprise, grâce au dispositif fiscal prévu à l'article 238 bis-0 A du Code général des impôts, pour le financement des trésors nationaux et des œuvres d'intérêt patrimonial majeur¹²⁴. En 2013, ce procédé a ainsi permis de réunir 12,96 millions d'euros, dont un peu plus de 7 millions pour les musées locaux¹²⁵. Ces derniers se dotent même aujourd'hui de « clubs d'entreprises mécènes » à l'instar du Musée des Beaux-Arts de Rouen, dont le cercle des mécènes, d'une puissance unique en région « regroupe 16 entreprises régionales apportant chacune 50 000 € par an, soit 800 000 € au total, placés dans un fonds de dotation et destinés en priorité aux acquisitions. Un levier essentiel : en 2013 et 2014, sur la valeur totale des œuvres entrées au musée, 75 % proviennent d'actes de générosité privée, via le mécénat, les dons, donations ou legs. Les crédits publics ne financent plus que le quart des acquisitions¹²⁶ ». Il est également notable que depuis 2010, s'affirme un véritable mécénat de proximité : 79 % des entreprises mécènes de la culture assurent agir à l'échelle de leur commune, des communes alentours ou de leur région d'implantation¹²⁷.

Soulignons, pour le sujet qui nous intéresse ici, que le mécénat s'exerce cependant plutôt au profit des collections des musées pour l'acquisition d'œuvres d'art. Concernant les bibliothèques publiques, celui-ci s'oriente en effet majoritairement vers le soutien à l'édition et l'accessibilité du livre¹²⁸. Rappelons toutefois que d'autres sources de financement privé complètent le mécénat d'entreprise : mécénat divers propres aux établissements, contributions des sociétés d'amis des musées, dons, donations et legs, *etc.* Pour les musées qui ont bénéficié de dons, donations et legs en nature, le total des montants s'élevait à 203,4 millions d'euros en 2013¹²⁹. L'appel au don est d'ailleurs de plus en plus fréquent. Notons toutefois, que les dons et legs ne sont pas assurément bien gérés par les personnes publiques locales bénéficiaires. Ils ne sont pas nécessairement bien enregistrés et les clauses d'affectation qui les accompagnent (création d'un musée, valorisation de l'œuvre d'un artiste) pas forcément respectées¹³⁰.

Quoi qu'il en soit, le mécénat d'entreprise reste le mode de financement privé le plus rentable. Néanmoins la possibilité pour les musées de bénéficier des dispositions fiscales en faveur de ce mécénat est réservée aux musées de France, ce qui implique un contrôle de l'État¹³¹. Par ailleurs, cette forme de financement conduit à une certaine mise en concurrence des collections publiques supports d'un projet d'investissement. L'approche économique amène en effet à analyser le patrimoine culturel, qu'il soit national ou local, en termes de marché. Dans cette perspective les collections publiques sont en concurrence sur le marché culturel défini à l'échelle internationale, nationale et locale. Elles s'analysent effectivement comme des offres culturelles et patrimoniales et les biens mobiliers qui les composent comme des produits économiques.

¹²⁴ Le dispositif dit du « mécénat d'entreprise » de l'article 238 bis-0 A du Code général des impôts (Dispositions introduites par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, étendues par la loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations) permet aux entreprises de bénéficier d'une réduction d'impôt correspondant à 90 % des versements effectués (dans la limite de 50 % du montant de l'impôt dû), si elles participent à l'acquisition par l'État ou par une personne publique d'un « trésor national » (C. patr. Art. L. 111-1) ou bien si elles participent à l'achat par l'État ou par une personne publique d'un bien culturel situé en France ou à l'étranger, dont l'acquisition présente un intérêt majeur pour le patrimoine national du point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie (dit « œuvre d'intérêt patrimonial majeur »).

¹²⁵ *Projet de loi de finances pour 2015 : Culture ; patrimoines, transmission des savoirs* (avis – première lecture), Luche (J.-C.) et Nachbar (P.) fait au nom de la Commission de la culture, préc., p. 7.

¹²⁶ Gignoux (S.), « Les musées se battent pour enrichir leurs collections », préc.

¹²⁷ V. le site de l'Agence régionale du Livre Paca créée par la DRAC de la Région PACA et le Conseil régional PACA dans le cadre du contrat de plan Région/Région 2000-2006 :

<http://www.livre-paca.org/index.php?show=static&id=1&m=1>.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Projet de loi de finances pour 2015 : Culture ; patrimoines, transmission des savoirs* (avis – première lecture), préc. p. 7.

¹³⁰ V. sur ce point : de la Borie (G.), « Débat sur la gestion des musées parisiens », *La Croix* 16 oct. 2013.

¹³¹ V. *supra*.

La principale difficulté réside alors dans la marginalité du mécénat dit de « bienfaisance », acte purement altruiste résidant dans une donation pure, généralement financière. Dans cette hypothèse l'opération est réalisée sans contrepartie pour le mécène qui ne compte sur aucune retombée directe ou indirecte, même à long terme. Or, en pratique, le mécène attend généralement un certain « retour » de son action. Il existe bien une contrepartie au mécénat au moins en terme d'image comme l'illustre les différends qui ont opposé le musée du Louvre aux services du ministère de la Culture sur le « nommage » des salles du musée au début des années 2000¹³². Dans ce cadre, les musées ou collections patrimoniales des bibliothèques bénéficiant d'un tel soutien sont mis en concurrence par le mécène qui choisira l'institution bénéficiant, en vertu de sa collection, du plus grand rayonnement. C'est ce qui explique que parmi les différents musées français, les musées nationaux aient tiré le meilleur parti de l'essor du mécénat depuis le début des années 2000¹³³. Les musées locaux et collections patrimoniales des bibliothèques locales souhaitant bénéficier de ce type de ressource doivent donc savoir se montrer attractifs en termes d'image et déterminer clairement les contreparties accordées aux mécènes. Celles-ci doivent elles aussi être attrayantes pour que les collections publiques locales soient compétitives sur le marché culturel et muséal local. Certes, les autres formes de financement privé des investissements afférents aux collections publiques que sont le don, les donations, les legs, impliquent également une sélection entre les collections potentiellement bénéficiaires. Dans ce cas cependant, l'attribution ne se fonde pas sur les retombées de l'opération pour le donateur mais sur un choix culturel ou un attachement territorial¹³⁴.

* * *

Finalement, si la valorisation économique des biens des collections publiques locales n'est plus impossible, elle reste fortement limitée en pratique. La prolifération contemporaine des dispositifs de valorisation de ces biens est contrainte à la fois par les préoccupations tenant à leur conservation et les impératifs de leur exploitation. Pour autant, de manière quelque peu paradoxale, si les exigences de protection semblent conciliables avec celles de la valorisation économique, c'est la pression de la rentabilité et de l'efficacité diffusée par cette valorisation qui paraît pour l'instant particulièrement pénalisante pour l'efficacité des dispositifs institués.

¹³² C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000 – 2010)*, préc., p. 69 et s. Le rapport relève notamment qu'alors que le Louvre était prêt à souscrire à ces conditions, le cabinet de la ministre de la Culture s'est fermement opposé à ce que le nom d'une chaîne de télévision japonaise et d'une grande entreprise pétrolière française soient donnés à la salle des Etats abritant la Joconde et à la galerie d'Apollon dédiée aux bijoux de la Couronne, au réaménagement et à la restauration desquelles ces entreprises s'étaient respectivement engagées. D'autres affaires de ce type ont finalement conduit à ce que « dans le contexte de la nouvelle impulsion donnée au mécénat par la loi du 1^{er} août 2003 et instruite par ces précédents, la nouvelle équipe dirigeante du Louvre a décidé de faire adopter par son conseil d'administration, le 10 octobre 2003, une charte éthique du mécénat, du parrainage et des relations avec les entreprises, personnes ou fondations. La pratique du nommage y est réservée aux donateurs individuels, et pour les seules salles dépourvues d'appellation historique » (C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000 – 2010)*, préc., p. 69).

¹³³ C. comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000 – 2010)*, préc., p. 65 et s.

¹³⁴ V. en ce sens le Musée Toulouse-Lautrec à Albi ou encore le Musée Soulages à Rodez dont les collections sont majoritairement composées d'œuvres données par l'artiste ou sa famille originaire de la ville dans laquelle est implantée l'institution muséale.