

La valorisation économique des biens culturels locaux : un nouveau référentiel d'action publique ? Le cas français

de *Karl-Henri Voizard*

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

Sommaire : 1. Prémisse. – 2. La distinction entre valorisation économique et valorisation culturelle. – 2.1. Une distinction difficile. – 2.2. Une distinction possible. – 3. La place de la valorisation économique des biens culturels dans l'action publique. – 3.1. Une idée secondaire. – 3.2. Une concrétisation encadrée

1. Prémisse.

La notion de référentiel autour de laquelle s'organisera le présent propos est directement empruntée à l'analyse des politiques publiques¹. Elle permet de souligner l'existence d'idées, de matrices cognitives² à partir desquelles les groupes et individus se représentent le monde ou un secteur en particulier³. Ces représentations, lorsqu'elles sont dominantes – ou lorsqu'elles le deviennent –, façonnent la manière dont les problèmes sont perçus. Elles conditionnent surtout les solutions apportées à ces problèmes par l'intermédiaire des décideurs et par là même de l'action publique.

En France, dès l'origine des politiques menées dans le secteur du patrimoine culturel, un certain nombre de biens – dont la liste n'a jamais cessé de s'allonger – ont été représentés à travers l'idée de leur nécessaire conservation⁴. Il s'agit de faire en sorte qu'ils puissent continuer à traverser le temps et de les maintenir autant que faire se peut dans l'état qui justifia précisément qu'on leur accorde un traitement particulier. L'exigence ainsi attachée à cette catégorie de biens est justifiée par la charge symbolique qu'ils contiennent. Par leur qualité, par l'intérêt public qu'ils présentent, ils sont supposés refléter un passé identitaire, ou du moins un ensemble de valeurs communes. La transmission intergénérationnelle de ces biens participe ainsi à la construction d'une filiation collective. Pour le dire autrement, la protection du patrimoine culturel crée du lien social en rappelant à chacun, grâce au témoignage des monuments conservés, l'existence de racines en commun⁵.

Cette puissance symbolique ne se déploie toutefois pas d'elle-même. Les pouvoirs publics ont ici un rôle décisif à jouer. Ce sont eux d'abord qui reconnaissent officiellement la valeur culturelle de ces biens – par exemple, et pour prendre l'illustration la plus connue, en

¹ V. P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998 ; P. Muller, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 2011.

² P. Muller, Y. Surel, *op. cit.*

³ D'où la distinction entre référentiel global et référentiel sectoriel (*ibid.*).

⁴ Pour s'en convaincre, v. plus particulièrement J. Boivin-Champeaux, *Des restrictions apportées à la propriété dans un intérêt esthétique (objets d'art – fouilles – beautés naturelles)*, Thèse droit, Université de Paris, 1913 ; André-Hubert Mesnard, *Droit et politique de la culture*, Paris, PUF, 1990 ; Pierre-Laurent Frier, *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF, 1997 ; E. Mirieu de Labarre, *Droit du patrimoine architectural*, Paris, Litec, 2006.

⁵ Ce lien social que l'on pourrait qualifier de « vertical » sera plus tard complété sur le plan « horizontal » par les autres types de politiques culturelles dont l'objectif principal est l'accessibilité des contemporains à la culture. C'est ce que l'on appellera à partir d'André Malraux la démocratisation de la culture. Celle-ci se traduira par la multiplication des services publics à vocation culturelle.

classant un édifice au titre des monuments historiques suivant la loi de 1913⁶. L'administration aura ensuite à prendre des mesures utiles pour conserver la valeur de ces biens. Elle complètera le plus souvent le dispositif par des procédés visant à augmenter leur accessibilité – par la construction d'un équipement muséal – ou à les mettre en perspective sur un plan visuel de manière à faire ressortir plus efficacement leur intérêt – législation sur les abords des monuments historiques – voire à l'augmenter par un travail de recontextualisation – création d'un secteur sauvegardé ou d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). L'ensemble de ces mesures, de la reconnaissance à l'accessibilité ou à la mise en perspective, peuvent être rattachées à l'idée de valorisation culturelle. Le terme valoriser doit ici être entendu à la fois comme le fait de reconnaître un type de valeur à quelque chose et comme le processus par lequel la valeur de cette même chose est augmentée. Le type de valeur ici en cause est d'ordre culturel. La valorisation culturelle constitue le référentiel originel des politiques conduites dans le secteur du patrimoine culturel.

À la mise en valeur culturelle, on tend généralement à opposer une autre forme de valorisation : celle consistant à attribuer à cette même catégorie de biens une fonction économique. On se représente alors ces derniers à travers leurs retombées en termes de ressources financières, de développement économique, de tourisme, d'emploi, etc. Cette logique semble de plus en plus présente, voire pressante en cette période de crise économique et de contraction budgétaire. Il apparaît par conséquent des plus opportuns de se demander si elle ne constituerait pas un nouveau référentiel d'action publique, en particulier au niveau local où une partie des acteurs en jeu cherchent à augmenter leur marge de manœuvre. Pour qu'un tel constat soit établi, il faudrait que l'approche économique des biens culturels ait fini par s'imposer. Seraient alors relégués au second plan les efforts de conservation, d'accessibilité et de mise en perspective des biens marqués culturellement.

Vérifier cette hypothèse suppose en premier lieu de bien distinguer les deux formes de valorisation. Une fois ce problème réglé, il deviendra possible en second lieu d'évaluer la place de la valorisation économique dans les politiques relatives aux biens culturels locaux.

2. La distinction entre valorisation économique et valorisation culturelle

La distinction entre la valorisation économique et la valorisation culturelle est rendue difficile par le fait que les mesures qui sont prises en matière de biens culturels relève bien souvent des deux idées à la fois. Si ce phénomène d'intrication rend la distinction difficile (2.1), celle-ci n'en reste pas moins possible (2.2) grâce à une méthodologie adaptée.

2.1. Une distinction difficile

Un premier facteur de confusion réside dans le constat que le renforcement de l'accessibilité à un monument ou à un musée peut emprunter des formes qui relèvent en temps normal des techniques utilisées par le marché. Le marketing patrimonial⁷ qui consiste à séduire le public et donc à rendre les biens culturels plus attractifs se manifeste de différentes manières : l'affichage dans les couloirs du métro ou sur les bus et tramway de telle ou telle exposition temporaire au même titre que n'importe quel produit de consommation ; la diffusion sur les chaînes de télévision de campagnes publicitaires vantant la richesse du patrimoine d'une région, etc.

⁶ Loi du 31 déc. 1913 sur les monuments historiques (*JO*, 1^{er} janv. 1914, p. 129) ; aujourd'hui codifiée aux articles L. 621-1 à L. 621-22 du code du patrimoine (C. patr.).

⁷ Sur le marketing public, v. J. Chevallier, *Science administrative*, PUF, 2013, p. 428.

L'autre difficulté que pose la distinction entre valorisation économique et valorisation culturelle est liée au fait que l'une et l'autre s'alimentent réciproquement. Les deux logiques interagissent dans la plupart des hypothèses que la réalité donne à voir. D'un côté, des procédés tels que la mise en vente de produits dérivés dans des boutiques de musées (photographies, livres d'art, porte-clefs, etc.), la location ou la vente de supports de visite (audio-guides, brochures), la mise à disposition de salles de conférences ou de projection, contribuent à financer l'établissement en cause et, par là même, les missions de conservation et d'accessibilité qui lui sont attachées. De l'autre, les mesures prises en faveur de la conservation et de l'accessibilité ont le plus souvent une incidence économique. On donnera trois illustrations du phénomène. Tout d'abord, si l'on reprend l'exemple des produits dérivés, leur valeur économique est entièrement conditionnée par les divers procédés qui ont doté d'une valeur culturelle les biens qu'ils prennent pour référence. Ensuite, à partir du moment où la visite d'un monument ou d'un musée est subordonnée à un prix, le bien culturel en cause se retrouve automatiquement créateur de richesses. Il faut du reste ajouter que plus le nombre d'entrées sera élevé, plus les ressources seront importantes. Autrement dit, la politique de démocratisation de la culture constitue en soi un facteur de croissance économique. Enfin, la mise en valeur culturelle, que ce soit par la rénovation d'un bâtiment ou d'un quartier, par l'implantation d'un musée ou la réorganisation d'un parcours d'exposition, a des retombées sur l'environnement du ou des biens culturels concernés. En ce sens, le patrimoine culturel constitue une source de développement économique des autres secteurs. Se développent à côté des « *activités patrimoniales au sens strict* », des « *filières patrimoniales* »⁸ qui se nourrissent des premières : le tourisme, l'artisanat, le bâtiment⁹, les transports ou encore le développement durable. Ainsi, les AVAP créées par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 ont « *vocation à promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable* »¹⁰. L'institution d'une aire de ce type stimule ainsi par voie de conséquence le secteur des énergies renouvelables et de l'économie d'énergie.

En parallèle des flux économiques générés par la valorisation culturelle, celle-ci produit des effets sur l'emploi. Sa mise en œuvre requiert des personnes qui sont directement attachées à l'activité patrimoniale (agents administratifs, guides conférenciers, ouvriers spécialisés, etc.). Mais la création d'emploi se mesure également – et surtout – au niveau des activités annexes, c'est-à-dire celles qui se déploient autour de l'activité patrimoniale. Par exemple, la circulation d'une ou de plusieurs œuvres issues des collections nationales en direction des musées des collectivités territoriales¹¹ conforte ou crée des emplois dans le domaine de l'assurance ou dans celui du transport spécialisé d'objets fragiles¹². Par ailleurs, la mise en valeur de biens culturels peut contribuer à renforcer l'attractivité d'un territoire. En améliorant l'image d'une zone géographique, d'une région ou d'une commune, on incite de nouvelles entreprises et de nouveaux habitants à s'implanter sur le territoire.

C'est ce que montre la réalisation du musée du Louvre-Lens. Il s'agissait de participer à la redynamisation d'un territoire en déclin suite à sa désindustrialisation progressive. Le projet scientifique et culturel rédigé en juin 2008 laisse clairement apparaître que les retombées économiques font partie des attentes : implanté dans le bassin minier du Nord Pas-de-Calais, le projet est directement inspiré des modèles de *Tate Britain* à Liverpool et du *Musée*

⁸ X. Greffe, *La gestion du patrimoine culturel*, Paris, Economica, 1999, p. 3.

⁹ Par l'achat de matériaux pour la rénovation d'un monument, la sollicitation d'une ou de plusieurs entreprises voire de sous-traitants, la construction d'équipements alentours, etc.

¹⁰ Art. L. 642-1 du C. patr.

¹¹ L'objectif de cette circulation étant de mieux faire connaître ces œuvres.

¹² C'est ce que rappelle l'étude d'impact du projet de loi relatif aux patrimoines (p. 13).

Guggenheim à Bilbao¹³. Il était ainsi question d'offrir « une véritable visibilité touristique au territoire » et de permettre « le développement d'infrastructures d'accueil et d'hébergement » pour nourrir « le dynamisme économique de ce secteur »¹⁴ mais aussi de créer des emplois. Le projet devait en effet donner lieu à la création de « 250 emplois directs pendant la période de construction du bâtiment d'environ deux ans »¹⁵, au recrutement pour le fonctionnement du musée de 120 à 160 personnes et à la création dans les secteurs connexes regroupés sur l'ensemble du territoire régional de 600 à 700 emplois¹⁶.

Bien que la distinction entre valorisation culturelle et valorisation économique ne soit pas simple à opérer dès lors que l'on se concentre sur les réalisations concrètes de l'action culturelle, elle n'est pas impossible pour autant.

2.2. Une distinction possible

La différenciation des deux formes de valorisation se fait jour dès l'instant où une disproportion se réalise. Autrement dit, l'un des deux types de mise en valeur se distingue en s'imposant à l'autre qui du coup s'affaïsse. Cela ne doit pas étonner : si les deux approches des biens culturels donnent lieu la plupart du temps à des résultats conjugués – qui ne se neutralisent pas –, il n'en demeure pas moins qu'elles sont en permanence sous tension. Un déséquilibre est susceptible à tout moment d'apparaître dès lors que les décideurs publics modifient plus ou moins sensiblement leur approche dans un sens ou dans l'autre.

Ainsi, l'accessibilité des monuments ou des expositions muséales prime sur les considérations d'ordre mercantile lorsque, par exemple, le prix d'accès est suspendu ou supprimé. Tel est le cas lorsqu'une collectivité territoriale institue la gratuité de ses musées pour une catégorie de personnes à partir du critère de l'âge ou du lieu de résidence¹⁷. C'est ainsi que la municipalité de Toulouse a récemment institué la carte « Musées gratuits » qui permet à ses habitants de visiter le week-end les expositions permanentes des musées toulousains sans avoir à payer un droit d'accès. C'est encore ce que montrent les journées du patrimoine ainsi que le dispositif instaurant en 2009 la gratuité d'accès pour les 18-25 ans aux musées et monuments nationaux – ceux-ci incluant un certain nombre de musées situés en province (Musée Marc Chagall à Nice, Musée du Château de Pau en Aquitaine, Musée Picasso La Guerre et la Paix à Vallauris, etc.)¹⁸.

¹³ Projet scientifique et culturel du musée du Louvre-Lens, p. 16.

¹⁴ *Ibid.*, p. 16.

¹⁵ *Ibid.*, p. 23.

¹⁶ *Ibid.*, p. 24. Il demeure cependant délicat de mesurer l'impact réel de ce genre de projets sur le développement économique d'un territoire donné. À propos des établissements culturels en général, l'étude relative à *L'apport de la culture à l'économie en France* (J. Itty, M. Weill, B. Durieux, S. Kancel, déc. 2013, p. 21) a montré l'existence d'une « corrélation positive entre la présence d'une implantation culturelle et le dynamisme d'un territoire ». Mais elle n'est pas parvenue à démontrer « un véritable lien de causalité entre l'investissement culturel et la performance socio-économique » : il n'a pas été possible de « déterminer si c'est la présence d'une implantation culturelle qui conditionne une performance relative plus importante d'un territoire, ou si c'est parce qu'il est relativement plus dynamique que des territoires comparables qu'un territoire a tendance à investir dans une implantation culturelle ». L'étude permet simplement de constater « qu'un territoire qui investit dans une implantation culturelle est plus dynamique que ses bassins de vie témoins, et donc que la prise d'initiative dans le champ culturel est sans doute une des composantes d'une dynamique de performance socio-économique ».

¹⁷ C'est ce que Michel Borgetto nomme la « gratuité par dispense de prix » par opposition à la « gratuité par absence de prix » (« L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale », in G. Koubi, G. J. Guglielmi (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, 2003, p. 21).

¹⁸ Des mesures de ce type découlent nécessairement du volontarisme des décideurs. V. G. J. Guglielmi, « L'introuvable principe de gratuité du service public », p. 39, in G. Koubi, G. J. Guglielmi (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, 2003 ; Y. Gaudemet, note sous CE Sect., 21 oct. 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens c. Ministre chargé des Transports*, RDP 1989, p. 1465 ; E. Mella, « Le prix du service public de la culture », *AJDA* 2010, p. 2038.

Le juriste ne manquera pas de s'interroger sur la compatibilité de telles mesures avec le principe d'égalité d'accès au service public. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service commande cette mesure »¹⁹. La différence fondée sur le lieu de résidence pourrait être considérée comme une différence objective justifiant qu'il y ait discrimination. Ainsi par exemple, une discrimination établie entre les usagers du service public municipal de l'eau résidant à Narbonne-plage et ceux habitant à Narbonne en raison du coût de l'extension du réseau de distribution d'eau a été considérée comme légale²⁰. Par ailleurs, le Conseil d'État a admis que la qualité de contribuable local justifie une différence de traitement tarifaire pour les services publics librement institués par les collectivités locales²¹. Reste que la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré non conforme au droit de l'Union les tarifs préférentiels accordés pour l'accès à des musées municipaux italiens, et sous conditions d'âge, aux ressortissants nationaux uniquement ou aux résidents des communes concernées uniquement²². La légalité des discriminations fondées sur l'âge est tout aussi incertaine. Le juge administratif a considéré comme illégale la discrimination tarifaire consentie au bénéfice de personnes âgées ou invalides en matière de redevance d'assainissement²³. On pourrait cependant considérer que la condition de la « nécessité d'intérêt général » est remplie en raison du lien social que ce type de service public contribue à maintenir.

Dans l'autre sens, la représentation économique du patrimoine est privilégiée par rapport à la valorisation culturelle dès l'instant où un bien culturel fait l'objet d'un bilan coût-avantage ou encore lorsque l'on se focalise sur la valeur financière qu'il est possible de retirer d'un bien au détriment de sa valeur culturelle. Risquent alors d'en pâtir l'accessibilité du bien au public le plus large ou sa conservation en l'état. La finalité économique que l'on attribue à un cadre bâti en y aménageant des bureaux d'affaire ou des activités de spectacle afin d'augmenter les recettes peut amener à faire des choix en termes d'aménagement qui portent atteinte à l'intégrité du lieu. De la même manière, la baisse des crédits consacrés au patrimoine est susceptible d'entraîner une protection moins efficace. C'est ainsi que la forte diminution des heures de formation post-recrutement des attachés territoriaux de la conservation du patrimoine a induit des lacunes en matière de conservation préventive et de récolement. En principe, de tels problèmes ne se posent pas lorsqu'un conservateur du patrimoine est présent pour superviser ce type de tâches. Mais la baisse des budgets de recrutement a précisément conduit à des départs à la retraite non remplacés²⁴.

La logique économique apparaît encore plus dominante lorsque les éléments du patrimoine culturel sont assimilés à des actifs financiers, autrement dit à des biens pouvant être cédés pour combler un éventuel déficit budgétaire. Cette conception, lorsqu'elle est défendue, s'accompagne généralement d'une proposition de hiérarchisation des biens entre ceux pouvant être aliénés et ceux dont la propriété doit être conservée. C'est dans cette optique que Jean-François Mancel déposa une proposition de loi en 2007 qui distinguait parmi les œuvres détenues par les musées les « trésors nationaux » qui seraient demeurés inaliénables et

¹⁹ CE Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. CE, p. 274 ; *AJDA* 1974, p. 298, chron. M. Franc et M. Boyon ; *D.* 1975, p. 393, note P. Tedeschi ; *RDP* 1975, p. 467, note Waline.

²⁰ CE, 26 juillet 1996, *Association Narbonne Liberté 89 et Bonnes*, Rec. CE 1996, tables p. 696.

²¹ CE Sect., 5 oct. 1984, *Préfet Commissaire de la République de l'Ariège*.

²² CJCE, 16 janv. 2003, aff. 388/01, *Commission c. République italienne*.

²³ CE, 17 déc. 1982, *Préfet de la Charente-Maritime*, Rec. CE 1982, p. 427.

²⁴ B. Falga, A.-M. Le Guevel, « Mission d'étude sur les conditions de recrutement des conservateurs territoriaux du patrimoine », Mars 2014, p. 29.

les « *œuvres libres d'utilisation* » que leurs propriétaires auraient pu louer ou vendre après accord d'une commission du patrimoine culturel. Il y aurait eu, autrement dit, des œuvres à la valeur culturelle incontestable et des œuvres à la valeur potentiellement économique. Un raisonnement analogue a pu inciter l'Assemblée nationale à adopter au cours des débats sur la loi du 4 janvier 2002²⁵ un amendement – rejeté par la suite par le Sénat – qui prévoyait à propos des œuvres d'artistes vivants qu'elles ne pouvaient être protégées par le régime de l'inaliénabilité qu'à l'issue d'un délai de trente ans après leur acquisition.

Pour résumer, une disproportion en faveur de la valorisation économique signifie que cette forme de représentation est devenue pour les pouvoirs publics le nouveau référentiel dans le domaine patrimonial. À l'inverse, si les mesures en faveur de l'accessibilité au patrimoine et de la conservation des biens culturels restent prioritaires pour les décideurs, alors on peut dire de la valorisation culturelle qu'elle demeure le référentiel dominant. Il s'agit maintenant de déterminer si, globalement, il existe une disproportion en faveur de la logique économique, au détriment de la conservation du patrimoine et des politiques de démocratisation de la culture.

3. La place de la valorisation économique des biens culturels dans l'action publique

Qualifier la manière dont les biens culturels sont aujourd'hui pensés par les pouvoirs publics invite à se pencher sur les textes qu'ils produisent. En tant qu'« *instrument privilégié de la mise en œuvre, et donc d'affirmation de l'existence* » d'une politique publique²⁶, la norme juridique est révélatrice des idées que le décideur a le souhait de voir concrétisées. Elle permet de mesurer la place que la valorisation économique des biens culturels locaux occupe dans le champ de l'action publique. S'il est incontestable qu'elle s'est progressivement instillée dans les énoncés juridiques et dans les documents préparatoires, force est de constater que cette logique est encore aujourd'hui secondaire par rapport aux exigences de protection et d'accessibilité : celles-là restent la priorité des pouvoirs publics (3.1). Par ailleurs, les diverses manifestations juridiques de la valorisation économique sont encadrées d'une manière telle qu'elles servent pleinement les desseins de la valorisation culturelle (3.2).

3.1. Une idée secondaire

Nul ne peut contester que la logique économique est aujourd'hui intégrée dans la plupart des processus de décision. L'idée de valorisation économique accompagne l'élaboration de la très grande majorité des textes applicables aux biens culturels, y compris locaux. En témoignent les différents rapports commandés par le ministère de la Culture. L'attractivité territoriale, le développement des tissus économiques locaux, les retombées en matière d'emploi ou encore l'économie budgétaire sont autant de paramètres pris en compte par leurs auteurs pour appuyer les propositions faites. Tous les types de biens culturels sont concernés. Un rapport récent précise ainsi à propos des partenariats entre les institutions muséales d'art contemporain et le secteur du tourisme que cet art « *tend à devenir une composante importante de l'identité d'un territoire* » et que « *la fréquentation par un public croissant [des*

²⁵ Loi n° 2002-5 du 4 janv. 2002 relative aux musées de France (JO, 5 janv. 2002, p. 305).

²⁶ Nous reprenons ici les termes employés par Aude Rouyère à propos des politiques publiques conduites en matière environnementale. Le pendant théorique de son raisonnement n'en est pas moins pertinent pour éclairer tout autre politique sectorielle (« Le droit comme indice. Existe-t-il des politiques d'environnement ? », in D. de Béchillon, J. Caillosse, D. Renard (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000, p. 70).

établissements présentant des collections d'art contemporain] attestent que l'art contemporain est un facteur de développement et d'attractivité territoriale »²⁷.

D'une manière générale, le point de vue économique se retrouve dans les différents documents préparatoires à un texte portant sur les biens culturels – même s'il est rare que l'expression « valorisation économique » soit directement employée²⁸. La présentation de la loi de finance pour 2015 par le ministère de la Culture explique ainsi que « l'État, qui a un rôle d'exemple et d'entraînement, souhaite poursuivre son travail de préservation et de mise en valeur, au service de la qualité patrimoniale sur l'ensemble des territoires. Parce que cette qualité est aussi porteuse d'emplois et d'attractivité »²⁹. L'étude d'impact du projet de loi relatif aux patrimoines, autrefois porté par Aurélie Filippetti, fait régulièrement référence aux retombées touristiques et plus généralement au développement économique des territoires. À propos des ensembles historiques mobiliers et des servitudes *in situ*, il est ainsi précisé que « le maintien du patrimoine mobilier *in situ* concourt fortement à l'attractivité d'un monument historique ouvert au public » et que « l'impact touristique sera donc loin d'être négligeable »³⁰. Ou encore, à propos des « Cités historiques » qui ont vocation à unifier les régimes applicables aux espaces culturels, l'étude affirme que « la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine urbain et paysager est une politique essentielle pour l'attractivité du territoire français et génère une ressource économique de première importance : le tourisme »³¹. Le texte rappelle par ailleurs que « nombre de communes parmi les plus touristiques de France sont couvertes par des protections relevant du code du patrimoine, du code de l'urbanisme ou encore du code de l'environnement »³². L'étude d'impact se soucie également des effets négatifs que les mesures pourraient avoir sur les acteurs économiques. S'agissant des ensembles historiques mobiliers et des servitudes *in situ*, le document rapporte que « l'impossibilité, sauf autorisation préalable, de démembrer des ensembles d'objets mobiliers classés, ou de sortir des objets mobiliers classés des immeubles classés qui les abrite, privera le marché de l'art d'un certain nombre de biens » mais insiste aussitôt sur le faible nombre d'ensembles qui seront affectés³³. Cette préoccupation se retrouve également dans les projets scientifiques et culturels des équipements culturels. Le modèle type mis à la disposition des collectivités territoriales par le ministère de la Culture y accorde une place explicite.

Il y a lieu, malgré tout, de ne pas accorder une importance excessive aux référents économiques. D'une part, les retombées en termes d'attractivité territoriale et de dynamisme économique sont rarement appréhendées comme des paramètres prioritaires. Elles sont surtout déclinées sous la forme d'avantages complémentaires comme l'illustre la directive nationale d'orientation sur les budgets 2013-2014-2015 adressée aux préfets de région. La ministre de la Culture y précise à propos des opérations d'entretien et de restauration des monuments que la « priorité portera d'abord sur la sécurité des monuments au regard de leur état sanitaire, mais en intégrant une réflexion sur leurs perspectives d'utilisation en lien avec les territoires, ainsi que sur l'activité économique générée par leur entretien ou leurs usages »³⁴. D'autre part, on peut s'interroger sur la véritable finalité de l'insertion de la dimension économique des biens culturels dans les divers documents préparatoires. Les retombées en termes

²⁷ M.-Ch. Labourdette, P. Oudart, *21 Propositions pour les collections publiques d'art contemporain en France*, ministère de la Culture et de la Communication, janv. 2014, p. 32.

²⁸ Le terme valorisation utilisé sans adjectif fait d'ailleurs le plus souvent référence à la valorisation culturelle entendue comme l'objectif de rendre les biens en cause accessibles au plus grand nombre.

²⁹ *Présentation de la loi de finance pour 2015 par le ministère de la Culture*, p. 14.

³⁰ *Étude d'impact du projet de loi relatif aux patrimoines*, p. 114.

³¹ *Ibid.*, p. 132.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. 114.

³⁴ Cité in V. Hespel, J.-F. de Canchy, *Rapport Mission d'appui IGAC-IGF à l'évaluation MAP de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des monuments historiques*, n° 2013-M-036-02 (pour l'IGF), n° 2013-23 (pour l'IGAC), sept. 2013, p. 21.

économiques sont rarement présentées comme des objectifs devant être atteints impérativement. Il s'agit davantage de faire état des conséquences attendues de telle mesure ou de tel projet relevant du champ patrimonial. Du reste, les auteurs de ces documents préparatoires s'attachent, la plupart du temps, à souligner au préalable l'ère de contraction budgétaire dans laquelle les collectivités publiques sont plongées depuis quelques années. Ainsi, par exemple, dans le rapport *Dynamiser la circulation des collections publiques sur l'ensemble du territoire national*, son auteur précise, pour inciter à une politique de dépôts des collections nationales au bénéfice des musées de France territoriaux, que « *les moyens budgétaires sont plus rares et que les collections publiques apparaissent de plus en plus comme un capital commun – dont l'inaliénabilité n'est fort heureusement pas en cause – à valoriser au mieux* »³⁵. En ce sens, il n'est pas interdit de penser que l'approche économique est utilisée comme un moyen de légitimation. L'évocation des effets économiques attendus est désormais rendue indispensable par le contexte de crise des finances publiques. S'il souhaite que ses propositions soient prises en compte avec sérieux, l'auteur d'un rapport ou le décideur, quel qu'il soit, doit montrer qu'il a conscience des difficultés générales que rencontre aujourd'hui toute collectivité.

Il faut souligner par ailleurs que la recherche de diminution des coûts ne se fait pas, en principe, au dépend de la valorisation culturelle. Les pouvoirs publics font en sorte que le niveau d'accessibilité ou de protection reste le même en recourant notamment à des procédés de mutualisation. En ce sens, l'étude d'impact du projet de loi relatif aux patrimoines indique à propos de la mutualisation des archives que « *la mutualisation de la conservation à titre définitif des archives numériques permettra une optimisation des dépenses publiques. À ce stade, le gain est difficile à chiffrer, le modèle économique de l'archivage numérique n'étant pas encore mature. Du côté des collectivités locales, on peut cependant estimer, en partant d'une hypothèse de vingt pôles mutualisés, [...] que le gain lié à la mutualisation serait de 50 % des coûts globaux des charges représentées par la conservation et le traitement des archives ainsi que des charges transversales* »³⁶. Il s'agit en somme de faire aussi bien en dépensant mieux et moins.

Enfin, à quelques exceptions près³⁷, force est de constater que peu est fait pour inciter les pouvoirs publics à exploiter les opportunités qui s'offrent à eux pour puiser dans de nouvelles sources de financement. Du point de vue du patrimoine numérisé, Internet constitue un vivier considérable à partir duquel il serait possible de dégager des ressources importantes. Le choix est fait cependant de continuer à privilégier la valorisation culturelle par rapport à l'exploitation commerciale des œuvres et monuments. La *Proposition pour une charte de la diffusion et de la réutilisation des données publiques culturelles numériques* précise ainsi que « *la mise à disposition du patrimoine numérisé à des fins de réutilisation doit être mise en œuvre activement : les acteurs culturels ont le devoir de saisir la chance nouvelle qu'elle offre à la démocratisation de la culture, en permettant à des millions de personnes d'entrer en contact avec les œuvres et de les approprier. C'est pourquoi il est proposé que les tarifs des licences de réutilisation soient aussi modérés que la situation financière du service gestionnaire le permet, et que soit appliqué un principe de gratuité pour les utilisations non commerciales* »³⁸. Certains verront derrière de telles postures autant d'occasions manquées. Elles sont surtout symptomatique d'une volonté de freiner le moins possible les efforts de démocratisation de la culture.

³⁵ A. Seban, *Dynamiser la circulation des collections publiques sur l'ensemble du territoire national*, Rapport remis à Madame la ministre de la Culture Aurélie Filippetti, mai 2013, p. 7.

³⁶ *Op. cit.*, p. 29.

³⁷ L'article 238 bis 0 A du code général des impôts tel qu'introduit par la loi du 4 janvier 2002 dispose ainsi que « *les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés d'après leur bénéfice réel peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 90 % des versements effectués avant le 31 décembre 2006 en faveur de l'achat de biens culturels présentant le caractère de trésors nationaux ayant fait l'objet d'un refus de délivrance d'un certificat d'exportation par l'autorité administrative* ».

³⁸ *Proposition pour une charte de la diffusion et de la réutilisation des données publiques culturelles numériques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2009, p. 5.

3.2. Une concrétisation encadrée

Un certain nombre de dispositions législatives ont initié en droit français un mouvement de marchandisation des biens culturels. D'autres investissent l'entreprise dans des rôles jusque-là réservés au secteur public. Ces divers dispositifs de valorisation économique s'accompagnent toutefois de garde-fous qui ont pour effet de limiter l'ampleur du phénomène. Le législateur a même parfois pris soin d'adosser la logique économique aux exigences de la valorisation culturelle. C'est ce qu'illustrent, chacun à leur manière, l'exemple du régime des collections des musées de France et celui du mécénat d'entreprise.

Les biens des collections publiques des musées de France sont, on le sait, soumis au principe d'inaliénabilité³⁹. La généralisation d'un tel principe est régulièrement critiquée par ceux qui pointent du doigt l'inutilité des œuvres « stockées » dans les musées dont on est à peu près sûr qu'elles ne feront jamais l'objet d'une exposition⁴⁰. Et pourtant, leur sortie du domaine public est possible, sous réserve que l'œuvre n'ait pas été incorporée dans les collections publiques par dons et legs ou acquis avec l'aide de l'État⁴¹. Le déclassement reste néanmoins conditionné par un avis conforme rendu par un panel d'experts du patrimoine regroupés dans une Commission scientifique nationale des collections⁴². Cet organe est du reste marqué par une forte centralisation puisque sur un total de vingt-deux membres, ne siègent que trois représentants des collectivités territoriales⁴³. Il faut encore insister sur le fait que les délibérations de la commission sont adoptées à la majorité des deux tiers des voix des membres qui la composent⁴⁴.

En somme, si l'on avait voulu faire du dispositif de déclassement une procédure dissuasive, il aurait été difficile de s'y prendre mieux. Quoiqu'il en soit, même si la vente semble particulièrement difficile à réaliser, elle est théoriquement possible. Reste que même dans cette hypothèse, l'État se réserve la possibilité d'acquérir le bien avant que celui-ci ne bascule totalement dans le marché. L'administration centrale dispose en effet d'un délai de deux mois pour proposer une offre d'achat après notification de l'intention de vendre par le propriétaire⁴⁵. Par ailleurs, cette procédure d'aliénation s'appuie sur une sélection au cas par cas des biens à vendre. Il n'y a pas d'un côté une catégorie d'œuvres aliénables et de l'autre une catégorie d'œuvres qui ne pourraient être vendues en raison du haut intérêt qu'elles présentent.

Le mécénat d'entreprise repose quant à lui sur la loi du 1^{er} août 2003⁴⁶. Elle prévoit notamment la possibilité pour des personnes privées de bénéficier d'un régime de déduction fiscale lorsqu'elles procèdent à des versements en faveur « *d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* »⁴⁷. Il s'agit là d'un mécanisme de valorisation économique à double effet. Il permet d'abord à une institution muséale de capter des ressources nouvelles. L'acte de mécénat donne par ailleurs à l'entreprise la possibilité d'espérer un certain nombre de retombées économiques.

³⁹ Art. L. 2112-1 du CG3P, 8^o confirmé par l'art. L. 451-5, al. 1^{er} du C. patr.

⁴⁰ Le 4 mai 2013, l'IFRAP (Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques) publiait encore une étude en ce sens.

⁴¹ Art. L. 451-5, al. 2nd du C. patr.

⁴² Art. L. 115-1, 2^o du C. patr.

⁴³ Art. R. 115-2 du C. patr. Il s'agit d'un représentant de l'Association des régions de France, d'un représentant de l'Assemblée des départements de France et d'un représentant de l'Association de maires de France.

⁴⁴ Art. R. 115-4, al. 3 du C. patr.

⁴⁵ Art. L. 451-6 du C. patr.

⁴⁶ Loi n^o 2003-709 relative au mécénat, aux associations et aux fondations (JO, 2 août 2003, p. 13277).

⁴⁷ Art. 6, I, 1^o de la loi du 1^{er} août 2003.

Le mécénat permet en effet aux entreprises – et en particulier aux entreprises locales – de rompre avec l’anonymat⁴⁸, de véhiculer une image d’excellence par la contribution qu’elles apportent à la conservation de biens de haute qualité, de renforcer leur identité territoriale en montrant leur attachement aux spécificités culturelles locales ou encore de stimuler et de mieux fédérer leurs salariés. Lorsque le mécénat prend la forme d’un soutien à l’art contemporain, il peut encore s’agir de mettre en avant le goût pour l’innovation et la créativité⁴⁹. Contrairement à la présentation qui en est parfois faite, le mécénat d’entreprise ne relève donc en rien d’une démarche économiquement désintéressée : il n’exprime pas – ou rarement – la lubie du patron qui se veut prince.

L’encouragement des entreprises à investir dans le patrimoine culturel n’en reste pas moins extrêmement encadré. Il faut rappeler avant toute chose qu’il est limité. La réduction d’impôt n’est en effet égale qu’à 60 % du montant des versements, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d’affaire⁵⁰. Tout est fait par ailleurs pour que le mécénat ne puisse conduire aux dérives généralement associées à la marchandisation de la culture. Dans le cadre du mécénat, et à l’inverse du *sponsoring* ou parrainage⁵¹, il ne saurait y avoir de contrepartie directe en faveur de l’entreprise. Certes, il est précisé que la réduction d’impôt demeure envisageable lorsque le nom de l’entreprise mécène est associé aux opérations réalisées par ces organismes⁵². Mais on peut admettre qu’il s’agit là d’une contrepartie raisonnable dont les retombées commerciales sont difficiles à prévoir. L’essentiel est préservé : l’œuvre est loin d’occuper la fonction de support publicitaire. Les chartes auxquelles les entreprises acceptent d’adhérer – et que les institutions culturelles imposent parfois à leurs mécènes – garantissent encore un peu plus l’absence de contrepartie. Les entreprises mécènes concernées s’engagent notamment, par leur adhésion, à faire en sorte que les considérations mercantiles ne puissent prendre le dessus sur la mission traditionnelle de l’organisme bénéficiaire. Ainsi, la « Charte du mécénat d’entreprise » rédigée par Admical⁵³ et ses adhérents – et ouverte à tous les acteurs du mécénat d’entreprise – dispose que « *l’entreprise s’engage à respecter le projet du bénéficiaire, ses choix et son expertise. Elle tient compte de ses capacités de suivi et de sa taille afin de ne pas exiger de sa part de retours disproportionnés. Elle comprend que les projets ne peuvent se réaliser sans frais de fonctionnement et n’élude pas cette question* ». En échange, « *le bénéficiaire s’engage [...] à respecter l’entreprise en faisant preuve de transparence dans l’utilisation des fonds alloués ainsi que dans la réalisation du projet. Il l’informe régulièrement de l’évolution du projet et communique sur l’engagement de l’entreprise à ses côtés* ».

Cette brève présentation de quelques-unes des manifestations de la valorisation économique montre que celle-ci constitue un levier parmi d’autres. La logique mercantile est placée au service d’une ambition qui l’englobe : celle de la valorisation culturelle. Certes, les difficultés auxquelles sont aujourd’hui confrontées les finances locales rendent indispensable l’emprunt aux modes de raisonnement économiques. Ces derniers n’en restent pas moins systématiquement relégués au second plan. La première des préoccupations demeure l’accès à la culture et la protection de l’intégrité des biens

⁴⁸ « Pratiques locales de mécénat culturel », *Étude du ministère de la Culture et de la Communication, Département des études, de la prospective et des statistiques*, 2009, p. 6.

⁴⁹ C’est ce qu’a illustré, en 2007, le soutien apporté par une entreprise de *design* et d’ameublement à un artiste contemporain au cours de l’opération Estuaire organisée à Nantes.

⁵⁰ Art. 6, I, 1° de la loi du 1^{er} août 2003.

⁵¹ V. sur ce point E. Forey, S. Monnier, *Droit de la culture*, Paris, Lextenso éditions, 2009, p. 52.

⁵² Art. 238 bis 1-a du CGI.

⁵³ Association pour le développement du mécénat industriel et commercial.

culturels : la légitimité des politiques conduites en ce domaine est encore très largement imprégnée de cette idée « repoussoir » selon laquelle la culture ne peut être – et ne doit pas être – abandonnée aux intérêts marchands. Malgré la récurrence des tentatives faites pour aller dans leur sens, on imagine difficilement que la tendance puisse s'inverser dans un avenir proche. Il faut dire qu'aborder la question des biens culturels à travers un prisme économique dominant reviendrait d'une certaine manière à renier l'essence même des politiques culturelles telles que conduites en France depuis plusieurs décennies⁵⁴. Et, tout est fait pour que cette essence soit revitalisée : d'une part, le processus décentralisateur engagé dans les années 1980 n'a nullement remis en cause la prédominance du pouvoir central en matière de protection du patrimoine⁵⁵ ; d'autre part, l'État est le plus souvent associé à l'effort de démocratisation de la culture lorsque les collectivités territoriales ont fait le choix de s'en saisir⁵⁶. Les essais de renouvellement, en France, des pratiques de protection et de gestion des institutions culturelles justifient malgré tout que l'on accorde au phénomène de valorisation économique une attention scientifique toute particulière.

⁵⁴ Sur ce point, v. notre propre contribution : *L'État culturel et le droit*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 281, n° 76-80.

⁵⁵ M. Cornu, « Protection du patrimoine culturel, notions en mutations », *RFFP* 2013, n° 122, p. 7. V. également notre propre contribution : « L'inscription au titre des monuments historiques : remarques sur une évolution », *Dr. adm.* 2014, p. 11.

⁵⁶ V. *L'État culturel et le droit*, *op. cit.*, n° 644-652.