



La politique des services publics culturels

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. La politique des services publics culturels. P. Mouron. Liberté de création, architecture et patrimoine, PUAM, pp.27-40, 2018, 9782731411119. hal-02121271

HAL Id: hal-02121271

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02121271>

Submitted on 6 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA POLITIQUE DES SERVICES PUBLICS CULTURELS

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

La loi relative à la création, à l'architecture et au patrimoine (loi CAP) du 7 juillet 2016, est une loi « fourre-tout » qui comporte de nombreuses dispositions se rapportant de plus ou moins près aux questions culturelles, la culture y étant envisagée sous un angle très large. Le titre Ier de la loi, intitulé « Dispositions relatives à la liberté de création et à la création artistique » ne rend pas compte de toutes les dispositions qui y figurent, il comporte des dispositions qui vont au-delà de ces deux affirmations, puisqu'il y est question de services publics, la création artistique n'étant qu'un aspect parmi d'autres des services publics culturels.

Une première observation tient, au vu des dispositions du texte, à la banalisation de la notion de service public culturel. On ne peut que s'en réjouir, mais il faut rappeler que cette notion ne s'est pas imposée sans mal¹. La consécration du service public culturel n'est pas d'abord législative mais jurisprudentielle, une jurisprudence confortée et théorisée par la doctrine. Il n'est pas étonnant, au demeurant, que cette reconnaissance ait été le fait du juge administratif avant d'être celle du législateur : le droit administratif a longtemps été un droit jurisprudentiel, le législateur de la Troisième République prenait peu de lois et laissait le juge développer sa jurisprudence.

Cette jurisprudence ne peut être résumée, en la matière, à ces deux arrêts que sont *Astruc* (1916) et *Gheusi* (1923) que séparent, non pas sept années comme l'indique la chronologie, mais un siècle culturellement, avec un passage du XIX^{ème} siècle au XX^{ème} siècle. La reconnaissance du service public culturel passe encore par le célèbre arrêt *Dauphin* (1959), où apparaît, pour la première fois, l'expression de service public culturel, mais ce service public est associé au service public touristique, comme si le juge n'avait pas osé consacrer le service public culturel directement et seul. Il faut attendre l'arrêt *Association MJC de Saint-Maur* (1983) pour que le service public culturel apparaisse seul.

Progressivement, et sous l'influence notamment de la doctrine, la notion de service public culturel s'est répandue, banalisée. Et le législateur a repris à son compte cette notion de service public culturel sans étant d'âme, sans s'interroger sur sa validité, comme si cela allait de soi. Cela est sans doute moins surprenant qu'il n'y paraît pour deux raisons. D'une part, le service public est une notion liée à notre histoire, si forte dans la culture française qu'elle a débordé le droit pour être reprise un peu partout, parfois à des fins politiques. S'il est une notion juridique qui « parle » aux Français, c'est bien celle de service public. D'autre part, en ce qui concerne la culture, il existe une très longue tradition d'intervention des pouvoirs publics – c'est-à-dire de l'Etat – dans ce que l'on appelait les « arts et lettres ». Il n'est pas étonnant que le service public ait pu se décliner en service public culturel, la culture étant (ou ayant été) l'un des points de fierté des Français.

¹ Sur les services publics culturels V. sous la dir. de J.-M. Pontier et J. Léger, *Les services publics culturels*, PUAM 2012.

Une troisième remarque porte sur cette expression « objectifs des services publics culturels » qui fait l'objet de l'intitulé de cette contribution. Cette expression figure dans la loi, mais elle n'est pas par elle-même d'une très grande clarté. Les pouvoirs publics, l'Etat au premier chef, peuvent se fixer des objectifs dans différents domaines, dont celui de la culture. Les services publics sont l'un des instruments de la politique conduite dans un domaine donné, les services publics culturels sont l'expression d'une politique culturelle. Mais affirmer que les services publics culturels ont des « objectifs » dénote un certain confusionnisme chez le législateur. Ce n'est pas la première ni la dernière loi dans laquelle ce dernier manque de rigueur, et c'est sans doute moins grave ici que dans d'autres domaines, car l'on comprend ce que le législateur a voulu dire.

I – LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SERVICE PUBLIC

Les orientations consacrées par le législateur présentent un caractère contrasté. D'un côté, en effet, le législateur énonce des objectifs nombreux mais vagues, d'un autre côté il met en place des instruments pour la mise en œuvre de cette politique.

1 – Des objectifs nombreux mais vagues

Si la loi entend combler un vide, qui était incontestable, pour autant la méthode utilisée, qui consiste à lister toute une série d'objectifs, peut laisser insatisfait.

A – Une réponse embarrassée à la question des interventions culturelles publiques

Il n'y avait pas, jusqu'à l'adoption de la loi, de cadre véritablement défini pour la politique en faveur de la création artistique.

L'étude d'impact annexée au projet de loi déclarait : « à la différence des autres secteurs culturels tels le patrimoine ou l'audiovisuel, la cadre juridique de l'intervention de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements en faveur du spectacle vivant et des arts plastiques n'a fait l'objet d'aucun dispositif législatif d'ensemble et s'est construit au fil du temps sur des bases juridiques éparses, composées de textes de niveaux différents, institués soit pour certains secteurs, soit pour certaines activités ».

Il est de fait que, pour reprendre les deux exemples cités par l'étude d'impact, en ce qui concerne le patrimoine la législation est (relativement) ancienne, la première loi à recenser étant la loi de 1913. Il faut souligner cependant, d'une part, que la notion de spectacle vivant tel que nous l'entendons aujourd'hui n'était pas encore reçue, que ce que nous appelons spectacle vivant se ramenait principalement au théâtre, qui faisait l'objet de réglementations strictes², d'autre part, qu'une législation en faveur de la protection du patrimoine n'a été affirmée et développée que parce que ce patrimoine avait fait l'objet d'atteintes graves à plusieurs périodes de notre histoire, notamment au moment de la Révolution.

Quant à l'audiovisuel, certes il a fait l'objet de réglementations pratiquement dès sa création, mais parce que l'Etat se méfiait de cet instrument, qui a été pensé au départ comme un instrument

² Le pouvoir politique s'est toujours méfié du théâtre, qui pouvait être l'occasion de critiquer les institutions et les pouvoirs établis. La liberté du théâtre n'a d'ailleurs été acquise que tardivement. V. sur cette question J. – M. Pontier, Un bicentenaire : la liberté du théâtre, Rec. Dalloz 12 sept. 1991, p. 197.

de l'Etat³. C'est en tant qu'organisme relevant de l'Etat que l'audiovisuel a fait l'objet de multiples dispositions législatives, non pas en tant qu'instrument de culture. Il faudrait d'ailleurs s'interroger sur l'appartenance de l'audiovisuel à la culture. Que des émissions puissent revêtir un caractère culturel est incontestable, mais elles sont rares ; l'audiovisuel n'est pas plus un instrument de culture que le théâtre (comme n'importe quelle activité artistique) n'est, en soi, service public. En fait l'audiovisuel a son autonomie propre, la comparaison qui est faite par l'étude d'impact avec le spectacle vivant n'est guère pertinente.

S'agissant du spectacle vivant, il existait certes une législation, représentée jusqu'en 1999 par l'ordonnance du 13 octobre 1945 sur les spectacles. Cependant, tout d'abord, ce texte était avant tout un texte de police destiné à encadrer les spectacles, non à définir ce que pouvait être une politique de l'Etat en ce domaine. La réforme intervenue en 1999, indispensable tant, sur certains points, le texte de 1945 était dépassé, ne définissait pas plus une politique des pouvoirs publics. Par ailleurs, ainsi que le faisait remarquer le rapporteur au Sénat, en tout état de cause il n'existait aucun principe similaire pour les arts plastiques⁴.

S'il était souhaitable que fussent adoptées des dispositions énonçant les principes guidant ou devant guider les pouvoirs publics en la matière, la réponse n'apparaît guère satisfaisante car embarrassée. L'article 3 de la loi dispose, en son premier alinéa : « L'Etat, à travers ses services centraux et déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics définissent et mettent en œuvre, dans le respect des droits culturels énoncés par la convention de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005, une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique ».

B – Une multiplicité d'objectifs

L'article 3 de la loi a pour ... objectif d'améliorer la cohérence des politiques menées en faveur de la création artistique par les différents acteurs publics en donnant un cadre législatif à leurs interventions et en précisant les principes devant guider leurs actions dans le respect – déclare le projet de loi et on reviendra plus loin sur ce point – de la libre administration des collectivités territoriales.

L'article affirme que la politique en faveur de la création artistique poursuit un certain nombre d'objectifs, qu'elle énumère. Le texte du projet de loi comportait une liste de dix objectifs. Après le débat au Parlement le nombre de ces objectifs est passé à vingt-et-un. Ces objectifs sont les suivants.

Le premier objectif cité est de « Soutenir l'existence et le développement de la création artistique sur l'ensemble du territoire, en particulier la création d'œuvres d'expression originale française et la programmation d'œuvres d'auteurs vivants, et encourager l'émergence, le développement et le renouvellement des talents et de leurs modes d'expression », la généralité de la formulation ne pouvant *a priori* qu'entraîner l'adhésion.

³ De Gaulle considérait la télévision comme devant être « la voix de la France » et une telle affirmation ne choquait pas à l'époque, relativement récente, où une telle position était affirmée.

⁴ J.-P. Leleux, F. Férat, Rapport au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, ainsi que sur plusieurs propositions de loi, Doc. Sénat 27 janvier 2016, n° 340, p. 55.

Les deuxième objectif est de « favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la création artistique », ce qui n'a rien de nouveau. Le troisième objectif est de « garantir la diversité de la création et des expressions culturelles, en mobilisant notamment le service public des arts, de la culture et de l'audiovisuel », formulation qui, en soi, ne peut guère soulever d'objections, (toutefois, sur le plan juridique, il n'existe pas *un* service public des arts, de la culture et de l'audiovisuel mais une pluralité de services publics).

Le quatrième objectif est de « garantir la liberté de diffusion artistique en développant l'ensemble des moyens qui y concourent », la loi distinguant, à juste titre, deux libertés, la liberté de création artistique et la liberté de diffusion artistique⁵. Le cinquième objectif est de « favoriser la liberté de choix des pratiques culturelles et des modes d'expression artistique », le sixième de « favoriser, notamment au travers des initiatives territoriales, les activités de création artistique pratiquées en amateur, sources de développement personnel et de de lien social ».

Le septième objectif est de « garantir, dans le respect de l'équité territoriale, l'égal accès des citoyens à la création artistique et favoriser l'accès du public le plus large aux œuvres de la création, dans une perspective d'émancipation individuelle et collective, et mettre en valeur ces œuvres dans l'espace public par des dispositifs de soutien adaptés, dans le respect des droits des auteurs et des artistes ». Le huitième est de « favoriser le dynamisme de la création artistique sur le plan local, national et international, ainsi que le rayonnement de la France à l'étranger ».

Le neuvième objectif est de « mettre en œuvre, à destination de toutes les personnes, notamment de celles qui sont les plus éloignées de la culture, des publics spécifiques ainsi que des jeunes, des actions d'éducation artistique et culturelle permettant l'épanouissement des aptitudes individuelles et favorisant l'égalité d'accès à la culture, en veillant notamment à la conception et à la mise en œuvre du parcours d'éducation artistique et culturelle mentionné à l'article L. 121-6 du code de l'éducation et en favorisant l'implication des artistes dans le cadre de leur activité professionnelle ».

Le dixième est de « favoriser une politique de mise en accessibilité des œuvres en direction du public en situation de handicap et promouvoir les initiatives professionnelles, associatives et indépendantes visant à favoriser l'accès à la culture et aux arts pour les personnes en situation de handicap ainsi que leur contribution à la création artistique et culturelle ». Le onzième objectif est de « favoriser l'accès à la culture dans le monde du travail ».

Le douzième est de « soutenir les artistes, les auteurs, les professionnels, les personnes morales et les établissements de droit public ou de droit privé, bénéficiant ou non d'un label, qui interviennent dans les domaines de la création, de la production, de la diffusion, de l'enseignement artistique et de la recherche, de l'éducation artistique et culturelle, de l'éducation populaire et de la sensibilisation des publics et, à cet effet, s'assurer, dans l'octroi de subventions, du respect des droits sociaux et des droits de propriété intellectuelle des artistes et des auteurs ». Le treizième, qui complète le précédent, est de « garantir la transparence dans l'octroi des subventions publiques à des personnes morales publiques et privées intervenant en faveur de la création artistique et une évaluation régulière et partagée des actions menées ».

⁵ Sur la distinction entre ces deux libertés, V. J.-M. Pontier, Liberté de création, architecture et patrimoine, AJDA 2016 p. 2027.

Le quatorzième est de « contribuer au développement et au soutien des initiatives portées par le secteur associatif, les lieux intermédiaires et indépendants, les acteurs de la diversité culturelle et de l'égalité des territoires ». Le quinzième d' « encourager les actions de mécénat des particuliers et des entreprises en faveur de la création artistique et favoriser le développement des actions des fondations reconnues d'utilité publique qui accompagnent la création ».

Le seizième est de « promouvoir la circulation des œuvres sur tous les territoires, la mobilité des artistes et des auteurs ainsi que la diversité des expressions culturelles, et favoriser les échanges et les interactions entre les cultures, notamment par la coopération artistique internationale ». Le dix-septième est de « contribuer à la formation initiale et continue des professionnels de la création artistique, à la mise en place de dispositifs de reconversion professionnelle adaptés aux métiers artistiques ainsi qu'à des actions visant à la transmission des savoirs et savoir-faire au sein et entre les générations ».

Le dix-huitième est de « contribuer au développement et à la pérennisation de l'emploi, de l'activité professionnelle et des entreprises des secteurs artistiques, au soutien à l'insertion professionnelle et à la lutte contre la précarité des auteurs et des artistes ». Le dix-neuvième de « participer à la préservation, au soutien et à la valorisation des métiers d'art ». Le vingtième est de « favoriser une juste rémunération des créateurs et un partage équitable de la valeur, notamment par la promotion du droit d'auteur et des droits voisins aux niveaux européen et international ». Le vingt-et-unième d' « entretenir et favoriser le dialogue et la concertation entre l'Etat, l'ensemble des collectivités publiques concernées, les organisations professionnelles, le secteur associatif, les acteurs du mécénat et l'ensemble des structures culturelles et leurs publics ».

Cet article de loi se termine par l'affirmation selon laquelle « dans l'exercice de leurs compétences, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics veillent au respect de la liberté de programmation artistique ».

2 – Les instruments de la politique de service public

L'article 5 de la loi prévoit deux instruments pour la mise en œuvre de la politique culturelle par les collectivités publiques, la labellisation et le conventionnement, la première étant à la fois plus nouvelle et plus développée, dans la loi, que le second.

A – La dualité d'instruments retenus par la loi

Les deux instruments que sont la labellisation et le conventionnement sont très différents l'un de l'autre, ils doivent normalement se compléter.

La labellisation est un procédé original et relativement nouveau, dans ce domaine⁶. Selon le premier alinéa de l'article 5 le ministre chargé de la culture peut attribuer des labels aux structures, aux personnes morales de droit public et de droit privé ou aux services en régie d'une collectivité territoriale qui en font la demande et dont le projet artistique et culturel présente un intérêt général pour la création artistique dans les domaines du spectacle vivant ou des arts plastiques.

⁶ Sur la labellisation, sa définition et ses implications, V. J.-M. Pontier, La politique de labellisation, AJDA 2017 P. XXXXX

Le terme labellisation vient du mot label. Les labels sont une forme d'étiquetage (le mot subsiste dans des textes européens dans leur version française). Cependant, outre que l'ancien français connaissait déjà le terme label, la signification restrictive attachée au terme étiquetage, ajoutée à une certaine tendance à la facilité et au suivisme, la pusillanimité des pouvoirs publics, ont fait que le terme label l'a emporté. A partir de ce terme a été forgé celui, plus francisé, de labellisation. La politique de labellisation est la politique consistant à attribuer des labels à des entreprises ou des institutions intervenant dans un certain nombre de domaines, c'est-à-dire les domaines les plus divers.

Le label est une sorte d'attestation donnée ou reconnue par les pouvoirs publics à une activité ou un produit, il est le signe de l'intérêt que les pouvoirs publics accordent à ce produit ou cette activité, et une garantie d'une certaine qualité, la labellisation étant souvent vue ou présentée comme s'inscrivant dans ce que l'on appelle une démarche de qualité.

Les autorités publiques ne sont pas les seules, ni les premières, à attribuer des labels, des appellations de toutes sortes, les personnes privées les ont précédées, y voyant un instrument d'accroissement des ventes. Si certaines mentions sont imposées par les pouvoirs publics dans l'étiquetage des produits, il n'est pas interdit aux producteurs, intermédiaires ou tiers d'ajouter d'autres mentions⁷.

La politique de labellisation consacrée par la loi CAP n'est pas une nouveauté dans le domaine culturel. Si le terme de « label » était peu utilisé, ce n'est pas la première fois que les pouvoirs publics développent une politique de reconnaissance à l'égard d'institutions de caractère culturel. Il est possible de citer en ce sens les musées et les centres dramatiques. Une loi du 4 janvier 2002⁸ institue l'appellation « musée de France », qui est susceptible de s'appliquer aussi bien à une institution publique qu'à une institution privée. Il s'agit d'une « appellation », non d'un label, bien que la différence ne soit pas flagrante et que l'on puisse admettre qu'il s'agit d'une sorte de label. De même, le ministère de la culture a depuis bien des années développé ce qu'il faut bien appeler une politique de labellisation, bien que le terme n'ait pas été employé, à propos de la classification des institutions théâtrales⁹. Le terme label a été utilisé par des circulaires, par exemple en ce qui concerne le label « Patrimoine du XXème siècle »¹⁰. S'il y a une nouveauté en 2016 c'est relativement au grand nombre de labels pouvant être institués dans le domaine du spectacle vivant et des arts plastiques.

Le dirigeant d'une structure labellisée est choisi, selon la loi, à l'issue d'un appel à candidatures validé par l'instance de gouvernance de la structure, associant les collectivités territoriales, leurs groupements partenaires et l'Etat. Ceux-ci doivent veiller à ce que les nominations des dirigeants des structures labellisées concourent à une représentation paritaire des femmes et des hommes. La

⁷ La confusion est également possible et facile entre les logos ou pictogrammes et les labels, le consommateur ne sachant pas toujours différencier les uns des autres. Ces appellations et labels privés sont multiples, les uns individuels, les autres collectifs, contrôlés ou non contrôlés par un organisme extérieur. Il n'est question ici que des labels attribués par une personne publique, sachant cependant que la distinction n'est pas toujours claire, notamment lorsqu'il s'agit de labels d'accréditation.

⁸ Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

⁹ Pour plus de détails sur les musées de France et sur cette labellisation des institutions théâtrales V. J.-M. Pontier, Culture, encyclopédie Dalloz des collectivités territoriales, p. 4332-1 et s., § 333 et s. p. 4332-61 et § 403 et s., p. 4332-73.

¹⁰ V. sur cette question la contribution dans ce même ouvrage sur la qualité architecturale.

nomination du dirigeant, proposé par le jury dont l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements font partie, est validée par l'instance de gouvernance de la structure et fait l'objet d'un agrément du ministre chargé de la culture. En cas de refus, la décision motivée est notifiée aux membres du jury.

A côté de la labellisation, la loi met en place un autre instrument, le conventionnement. Le ministre chargé de la culture peut conventionner dans la durée, après avis des collectivités territoriales concernées, avec des structures du spectacle vivant ou des arts plastiques, personnes morales de droit public ou de droit privé, auxquelles il garantit la liberté de création artistique. Ce conventionnement concerne les structures qui en font la demande et dont le projet artistique et culturel présente un intérêt général pour la création artistique et le développement de la participation à la vie culturelle.

Plus que la labellisation, le conventionnement s'inscrit dans la continuité d'une politique inaugurée il y a quelques décennies. Elle ne présente plus, en soi, d'originalité, sous réserves des remarques suivantes. En premier lieu, le terme conventionnement doit être associé à celui de contractualisation. Il n'existe pas de différence de fond entre les deux termes, le législateur comme les ministères utilisent l'un ou l'autre sans que l'on puisse trouver de critère de distinction convaincant. Les deux termes font référence à une situation dans laquelle une personne publique – Etat ou collectivité territoriale (ou un groupement de celles-ci) – passent un accord avec un certain nombre d'engagements de part et d'autre.

En deuxième lieu, si l'on prend le terme de conventionnement (ou celui de contractualisation) comme étant synonyme à celui de contrat, il n'y a rien de nouveau ni d'original, car l'Etat comme les collectivités territoriales passent des contrats avec des personnes privées depuis bien longtemps, la concession est l'exemple type de ces contrats.

En réalité, en troisième lieu, le conventionnement dont parle la loi présente une triple originalité par rapport aux très nombreux exemples de contrats comme celui qui vient d'être cité. La première originalité est le fait que le conventionnement intervienne dans le domaine du spectacle vivant et des arts plastiques. Auparavant il n'existait pas de conventionnement de ce type et, à vrai dire, même l'expression « spectacle vivant » n'était pas utilisée jusqu'à la moitié du XXème siècle. La deuxième originalité est le fait que ce conventionnement puisse intervenir avec une structure publique, c'est-à-dire qu'il concerne uniquement des personnes publiques. Là encore, on ne trouve pratiquement aucun exemple de contrat conclu entre des personnes publiques, le contrat – et l'on veut parler ici du contrat administratif – n'était envisageable qu'avec une personne privée¹¹. La nouveauté, c'est la multiplication des « contrats » entre personnes publiques, en particulier entre l'Etat et les collectivités territoriales. La troisième originalité est que, dans de nombreux cas, on peut douter de la nature de « contrat », au sens juridique et contentieux du terme, de l'accord qui a été passé. En d'autres termes, nonobstant l'appellation, beaucoup de ces contrats qui sont conclus n'en sont pas au sens juridique, parce qu'ils ne présentent pas toutes les caractéristiques qui sont attachées à la notion de contrat, notamment quant à la réalité des engagements. Le conventionnement désigne un mode de relations entre des personnes morales dont l'une au moins (ou les deux) est une personne morale de droit public, caractérisé par des engagements qui ne sont le plus souvent pas sanctionnés ou sanctionnables.

¹¹ Le contrat entre deux personnes publiques n'était pas inexistant, il n'était pas interdit, mais il était fort rare.

La loi ajoute que dans le cadre de l'attribution d'un label ou d'un conventionnement, l'intérêt s'apprécie « au regard d'un cahier des missions et des charges, qui fixe des objectifs de développement et de renouvellement artistique, de coopération entre établissements, d'engagement au service de la diversité artistique, de démocratisation culturelle par des actions de médiation, dont celles concernant l'éducation artistique et culturelle, de traitement équitable des territoires, d'éducation artistique et culturelle ainsi que de professionnalisation des artistes et des auteurs des secteurs du spectacle vivant et des arts plastiques ». C'est là une formulation très lourde, qui ne pourra qu'embarrasser le juge si ce dernier est un jour appelé à apprécier cet intérêt.

B – Les labels institués dans le domaine du spectacle vivant et des arts plastiques

Un décret de 2017 est relatif à ces labels et au conventionnement prévus par la loi de 2016 précitée¹².

Les labels institués par l'article 5 de la loi du 7 juillet 2016 sont les suivants : 1° Centre chorégraphique national, au titre d'une activité d'exposition et production d'œuvres et de diffusion de spectacles de danse ; 2° Centre d'art contemporain d'intérêt national, au titre d'une activité d'exposition et production d'œuvres et de diffusion des arts visuels contemporains ; 3° Centre de développement chorégraphique national, au titre d'une activité de diffusion et de mise en valeur de la diversité de la création chorégraphique ; 4° Centre dramatique national, au titre d'une activité de création, production et diffusion de spectacles de théâtre ; 5° Centre national de création musicale, au titre d'une activité de création, production et diffusion de musique contemporaine ; 6° Centre national des arts de la rue et de l'espace public, au titre d'une activité de création, production et diffusion de spectacles et œuvres conçus pour l'espace public ; 7° Fonds régional d'art contemporain au titre de l'activité mentionnée à l'article L. 116-1 du code du patrimoine ; 8° Opéra national en région, au titre d'une activité de création, production et diffusion de spectacles lyriques, musicaux et chorégraphiques ; 9° Orchestre national en région, au titre d'une activité de valorisation des répertoires de musique symphonique et de leur renouvellement par la création contemporaine ; 10° Pôle national du cirque, au titre d'une activité de création, production et diffusion de spectacles des arts du cirque ; 11° Scènes de musiques actuelles, au titre d'une activité de création, diffusion et accompagnement des pratiques dans le domaine des musiques actuelles ; 12° Scène nationale, au titre d'une activité pluridisciplinaire de diffusion et de soutien à la création.

Le terme « structures » utilisé par le décret « désigne les personnes morales de droit public ou de droit privé et les services en régie des collectivités territoriales auxquels le ministre chargé de la culture peut attribuer un label dans les conditions définie à l'article 5 de la loi » (du 7 juillet 2016). Le cahier des missions et des charges attaché à chaque label est établi par arrêté du ministre chargé de la culture après consultation des associations représentant les collectivités territoriales et les organisations professionnelles concernées. L'attribution d'un label est subordonnée au respect par la structure qui le demande d'un certain nombre de conditions¹³.

¹² Décret n° 2017-432 du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, JO 30 mars 2017.

¹³ Parmi ces conditions, énumérées à l'article 2 du décret, et en résumé : présenter un projet d'envergure nationale ou internationale ; garantir la liberté de programmation artistique ; favoriser l'accès du public le plus large et le plus diversifié ; mettre en œuvre un programme d'actions et de médiation culturelles ; disposer d'une direction unique ; bénéficier du soutien financier d'au moins une collectivité territoriale ; s'engager à ce

L'attribution d'un label donne lieu dans les six mois à la conclusion d'une convention pluriannuelle (période de trois à cinq ans) d'objectifs entre la structure bénéficiaire du label et l'Etat, et, le cas échéant, les collectivités territoriales et leurs groupements partenaires. Cette convention a pour objet de définir les modalités de mise en œuvre et d'évaluation du projet artistique et culturel d'intérêt général à travers des objectifs concrets et mesurables, y compris financiers, pour l'application du cahier des missions et des charges attaché au label. Pour son fonctionnement général et la mise en œuvre du projet, la structure bénéficiaire du label reçoit un soutien financier de l'Etat.

En ce qui concerne le conventionnement prévu par l'article 5 – et encore que ce dont il vient d'être question précédemment est également un conventionnement – le décret prévoit qu'une convention pluriannuelle d'une durée maximale de cinq ans peut être conclue entre l'Etat et une structure pour la mise en œuvre d'un programme d'actions artistiques et culturelles présentant un intérêt général pour la création artistique et le développement de la participation à la vie culturelle.

Les Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) font l'objet de dispositions spécifiques. Le projet artistique et culturel qui doit être présenté doit traiter également de « la stratégie d'enrichissement, de conservation, d'étude scientifique et de mise en valeur de la collection » (art. 9). La convention pluriannuelle doit comporter des objectifs relatifs à ces points. En cas de non-respect de ces exigences, le label peut être suspendu et, si au terme de la suspension les manquements demeurent, le label peut être retiré. En fait, les dispositions particulières aux FRAC manifestent une reprise en mains par l'Etat de ces FRAC, le ministère de la culture ayant craint que des régions ne se mettent à revendre des œuvres de leur FRAC pour en acheter d'autres¹⁴.

II – LES DOUTES SUR LA POLITIQUE CULTURELLE DÉFINIE PAR LE LÉGISLATEUR

Les doutes que l'on peut éprouver proviennent d'abord du caractère hétérogène, « fourre-tout », de cette loi, qui recouvre de nombreux domaines sans qu'il y ait de vue d'ensemble. La lourdeur de la formulation de certains articles, résultant en partie des ajouts effectués lors des débats au Parlement, n'est pas de nature à dissiper ces doutes. Ces derniers portent plus particulièrement sur deux points, l'absence de normativité de nombre de dispositions, et une position à l'égard des collectivités territoriales qui inspire également quelques interrogations.

1 – La normativité plus qu'incertaine de nombreuses dispositions

Nous sommes très loin de la loi telle que la définissait Portalis, même en tenant compte du fait que les temps ont changé, que la loi ne plus être à l'image de ce qu'en disait le célèbre juriste. L'absence de normativité qui caractérise les dispositions ici commentées, même si elle n'est pas une nouveauté, est source d'interrogations.

que le poste de dirigeant de la structure soit pourvu selon la procédure de sélection prévue à l'article 5 de la loi.

¹⁴ Les œuvres achetées par un FRAC n'entrent pas automatiquement dans le domaine public, nonobstant les affirmations contraires du ministère de la culture, dès lors qu'un FRAC est organisé sous une forme privée (cas de la majorité d'entre eux). V. J.-M. Pontier, La question de l'inaliénabilité appliquée au patrimoine contemporain, *in* L'inaliénabilité des collections, performances et limites ?, sous la dir. de M. Cornu, J. Fromageau, J.-F. Poli, A.-C. Taylor, L'Harmattan 2012, p. 121.

A – Des dispositions peu ou non normatives

Le législateur cumule les faux pas dans l'article 3 : le premier alinéa comporte des références sans aucune portée, l'énumération des alinéas suivants est un catalogue qui n'a pas plus de portée normative.

L'expression « dans le respect des droits culturels énoncés par la convention de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 » est une inclusion qui, au lieu de donner une force normative à l'affirmation, la dilue à l'inverse, pour les raisons suivantes.

Tout d'abord cette formule est une reprise, mais une fausse reprise, d'une formule qui paraît *a priori* identique, se trouvant dans la loi NOTRe du 7 août 2015. Lors des débats relatifs à celle-ci, sur amendement proposé par le groupe écologiste du Sénat, et contre l'avis de la commission des lois de chaque assemblée est voté, il devient l'article 103 de la loi et est ainsi rédigé : « La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 ».

En 2016, toujours sur demande du groupe écologiste, un amendement est déposé et, la formule ayant été adoptée en 2015, les rapporteurs des commissions des lois n'émettent plus de réserves. C'est cependant, malgré la similitude de la formule, une fausse reprise, car il s'agit d'une inclusion dans une phrase qui n'a pas la même signification. En 2015 c'est la responsabilité des collectivités territoriales qui est d'abord visée, mise en corrélation avec le respect des droits culturels, en 2016 on commence par parler de l'Etat. Ceci est logique car, par ailleurs, en 2016, ce qui est en jeu c'est « une politique de service public », ce qui n'était pas la perspective de la disposition de la loi de 2015.

Mais il y a plus grave, en 2016 comme en 2015, car la formule en question est dénuée de toute portée normative, ainsi que les rapporteurs des commissions des lois l'ont clairement fait observer. Il s'agit de ce que l'on appelle « une pétition de principe », qui peut satisfaire politiquement mais qui n'a aucune portée pratique et qui est d'une certaine manière une tromperie.

En effet, le texte renvoie à une convention internationale, celle sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Mais, tout d'abord, et comme son intitulé l'indique, il ne s'agit pas d'une convention sur les droits culturels mais sur la diversité des expressions culturelles, et les dispositions sur les droits culturels sont très vagues. Ensuite, la lecture de la convention montre clairement qu'elle est établie beaucoup plus en fonction de préoccupations de certains pays en développement ou/et dans lesquels une partie de la population ne peut pas s'exprimer ou faire valoir sa spécificité culturelle que pour des pays tels que la France.

Il est vrai que la convention renvoie elle-même à une Déclaration, qui est la Déclaration universelle sur la diversité culturelle, du 2 novembre 2001. Mais, là encore, le thème dominant est celui de la diversité des expressions culturelles à préserver, et les droits culturels à proprement parler n'y occupent qu'une place restreinte, et les formulations sont très vagues : il est dit que les droits culturels sont un cadre propice à la diversité culturelle (art. 5) et que l'épanouissement de la diversité « exige la pleine réalisation des droits culturels, tels qu'ils sont définis à l'article 27 de la Déclaration

universelle des droits de l'homme et aux articles 13 et 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ». Nulle part il n'est dit dans ce texte ce que sont les droits culturels, et quels sont-ils.

Il faut une nouvelle fois se référer à un autre texte, la Déclaration universelle des droits de l'homme. Mais les articles en question, pas plus que les articles du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ne permettent de dire ce que sont les droits culturels, en dehors du droit à l'éducation, qui est consacré clairement en France, mais qui n'est pas considéré comme un droit culturel, sauf à admettre que les droits culturels sont des droits sociaux et inversement, ce qui ôterait toute pertinence à la notion même de droits culturels.

Ainsi, l'article 103 de la loi de 2015 inclus dans la loi de 2016, interprété par certains comme une reconnaissance des droits culturels n'est qu'une affirmation sans effectivité dans la mesure où le texte de référence renvoie à un autre texte, qui lui-même renvoie à deux autres et cette cascade de renvois n'aboutit qu'à un résultat évanescent et inutilisable pour la définition des droits culturels. C'est à se demander si les parlementaires qui ont proposé ce texte ont lu les conventions auxquelles ils ont demandé le renvoi.

B – Les interrogations soulevées

Ces interrogations découlent des autres alinéas de l'article 3. Au fil des débats la liste des objectifs à poursuivre s'est allongée, et cette liste telle qu'elle figure dans la loi est source de perplexité et d'interrogations.

Tout d'abord, et ainsi que l'a fait remarquer l'un des rapporteurs, le principe même de la liste est de pouvoir être indéfiniment allongée : chacun peut trouver un objectif, parfaitement défendable, à rajouter à la liste, et le débat qui a eu lieu au Parlement est parfaitement significatif de ce point de vue, les parlementaires ayant tous une certaine conception de l'intervention de l'Etat et des objectifs que celui-ci doit poursuivre. C'est dire que cette liste n'est pas exhaustive et que l'on pourrait facilement ajouter des objectifs.

Par ailleurs, ces objectifs sont exprimés de manière très vague, certains pourraient figurer dans n'importe quelle autre loi (le respect de l'égalité entre hommes et femmes), dans une déclaration de politique générale. L'impression à lire cette longue liste est que les parlementaires ont plus cherché à répondre à leurs états d'âme et à exprimer des convictions qu'à édicter des règles. Certains, au fil des débats, l'ont d'ailleurs clairement dit et ont revendiqué comme relevant de leur fonction une telle expression. Il faudra peut-être revoir la définition donnée habituellement de la loi, et en proposer une nouvelle.

L'inconvénient de cet exposé de bons sentiments est qu'il est difficilement utilisable. On voit mal comment une intervention pourrait ne pas répondre à l'un au moins des objectifs ainsi énumérés, on voit encore moins comment il serait possible de se prévaloir de l'un de ces objectifs devant un juge pour faire valoir qu'une collectivité n'a pas mis en œuvre un objectif déterminé. Mais si une telle énumération n'est pas utilisable, si elle n'est qu'un catalogue de bonnes intentions, à quoi sert-elle, à part répondre aux humeurs et aux scrupules du Parlement ?.

2 – La politique de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales

L'état du droit comme les principes qui commandent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont clairs. Les collectivités territoriales s'administrent librement, protégées par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, et l'Etat a affirmé à maintes reprises qu'il entendait développer un partenariat avec ces collectivités. Des doutes surgissent cependant, et l'on peut se demander, à travers les dispositions de la loi de 2016, s'il ne s'agit pas d'encadrer les collectivités territoriales dans le champ des interventions culturelles. Le ministère de la culture a toujours éprouvé quelque méfiance à l'égard des collectivités territoriales, et la loi comporte des éléments de nature à alimenter un procès contre l'Etat.

En premier lieu, les objectifs qui sont énumérés à l'article 3 ne valent pas seulement pour l'Etat, mais également les collectivités territoriales, sauf à considérer que l'alinéa premier doit être compris d'une manière autonome, sans lien avec les autres alinéas, ce qui serait une manière quelque peu schizophrénique de lire le texte, et ne correspondrait pas à l'intention du législateur. Or on peut s'interroger sur l'application de ces objectifs aux collectivités territoriales. Certes il a été dit précédemment que ces objectifs étaient énoncés en termes trop généraux pour avoir quelque portée juridique, et l'observation vaut évidemment tout autant appliquée aux collectivités territoriales. Cependant, d'une part, l'Etat d'abord (à travers le subventionnement notamment), le juge ensuite, sont portés à être plus exigeants à l'égard des collectivités territoriales que ne l'est le juge à l'égard de l'Etat.

D'autre part, en tout état de cause, on peut s'interroger sur le bien-fondé de l'application de ces principes aux collectivités territoriales : appartient-il aux collectivités territoriales de poursuivre tous ces objectifs, dont certains apparaissent comme étant des objectifs nationaux, devant être établis à l'échelon national et pour tous ? Les collectivités territoriales sont certes soumises à la loi, mais vouloir que, à travers une politique culturelle, ces collectivités se conforment à des objectifs nationaux, n'est-ce pas porter une atteinte insidieuse à la libre administration, n'est-ce pas considérer que ces collectivités ne sont que des institutions devant mettre en œuvre des objectifs définis par l'Etat ? N'y a-t-il pas des objectifs autres, et purement locaux, que pourraient poursuivre ces collectivités ?

En deuxième lieu, la labellisation, prévue par l'article 5, est également un instrument d'orientation de l'action des collectivités territoriales. Seul l'Etat attribue ces labels, selon des critères définis par lui. Une structure, publique ou privée, doit se conformer aux critères édictés si elle souhaite obtenir un label. Or c'est ce que souhaitent aujourd'hui les collectivités territoriales concernées principalement par l'attribution de ces labels. Il se peut qu'un jour les choses changent, que les collectivités territoriales attachent moins d'importance aux labels attribués par l'Etat. Mais, pour l'heure, ces labels de l'Etat sont recherchés parce que les usagers eux-mêmes considèrent encore, quelles que soient les critiques portées à l'encontre de l'Etat, que celui-ci est un garant de la qualité des services proposés.

En troisième lieu, le projet artistique et culturel de la structure qui demande à être labellisée doit présenter « un intérêt général pour la création artistique dans les domaines du spectacle vivant ou des arts plastiques ». Or, qu'il s'agisse de la labellisation ou du conventionnement, l'intérêt en question s'apprécie « au regard d'un cahier des missions et des charges, qui fixe des objectifs de développement et de renouvellement artistique, de coopération entre établissements, d'engagement au service de la diversité artistique, de démocratisation culturelle par des actions de

médiation, dont celles concernant l'éducation artistique et culturelle, de traitement équitable des territoires, d'éducation artistique et culturelle ainsi que de professionnalisation des artistes et des auteurs du spectacle vivant et des arts plastiques ». Cet intérêt est apprécié par les services de l'Etat, qui peuvent fort bien estimer, compte tenu des exigences posées par la loi, que cet intérêt n'est pas satisfait. Il est difficile de ne pas voir dans cette disposition un moyen d'orienter les interventions des collectivités territoriales, dès lors que ces dernières demanderont à avoir le label ou conventionner avec l'Etat, ce qui est souhaité par la plupart des collectivités et, au surplus, est parfois quasiment inévitable.

L'Etat n'aurait-il pas trouvé ainsi un moyen détourné de « récupérer » un pouvoir et un contrôle qu'il avait perdus ? Ce n'est pas à dire que tous les procédés, notamment le conventionnement, soient des faux semblants : il peut y avoir simultanément volonté d'établir des relations de contractualisation avec les collectivités territoriales et souhait plus ou moins conscient de contrôler cette action, le souvenir de l'Etat seul maître du jeu se mêlant à l'intérêt bien compris, qui est souvent un intérêt financier. Et cela ne revient pas non plus à faire des élus locaux de candides cocontractants abusés par leur partenaire, les intérêts locaux ne se ramenant pas toujours à un intérêt général, et les arrière-pensées étant fréquentes chez les intéressés.