



Université de Strasbourg
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

LA GESTION BUDGÉTAIRE DES INSTITUTIONS CULTURELLES FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE : LE MÉCÉNAT, UNE PERSPECTIVE D'AVENIR ?

Tristan Fourault

Mémoire de 4^{ème} année.

Direction du mémoire : Damien Broussolle, Maître de Conférences en Économie.

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Juin 2016

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement Monsieur Damien Broussolle, maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg, pour avoir accepté de diriger ce mémoire. Ces conseils, son intérêt pour le sujet et son aide tout au long de l'année ont été des éléments très précieux pour préparer ce travail dans les meilleures conditions.

Mes remerciements vont également à Madame Odile Paulus, maître de conférences à l'École de Management de Strasbourg, pour avoir accepté de lire ce Mémoire et de participer au jury de soutenance.

Enfin, un merci tout particulier à ma famille, à mes amis et à mes proches, pour leurs conseils avisés et leur soutien infailible, essentiel à la réalisation de ce Mémoire.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1^{ère} partie : Intervention de l'État et financement des politiques culturelles.	11
I – La justification des politiques culturelles.	11
A – La culture, un bien public à protéger.	14
B – Un facteur d'externalités positives.	15
C – Le spectacle vivant et le modèle de la « fatalité des coûts ».	19
II – L'institutionnalisation de la culture, une spécificité française ?	23
A – La construction de l'objet culturel dans le champ de l'action publique.	25
B – La standardisation de l'institution culturelle.	31
C – Le financement de l'institution culturelle.	40
III – Naissance et évolution du Mécénat.	47
A – Un cadre juridique récent, né dans les années 1990.	50
B – Les externalités positives du Mécénat.	57
C – Le Mécénat : une approche culturelle.	63
2^{ème} partie : L'impact de la crise économique sur le devenir des politiques culturelles. ..	70
I – Contexte économique et finances publiques.	72
A – La crise des dettes souveraines et la difficile question de l'équilibre budgétaire.	73
B – L'impact de la crise économique sur la politique culturelle et son financement.	82
C – La décentralisation des compétences : quel rôle pour les collectivités territoriales en France ? .	84
II – Le financement de la culture : un mal français.	89
A – Une remise en cause profonde du modèle de subventions.	90
B – Des rapports publics pointent l'inefficience du système actuel.	97
C – La consécration du New Public Management ?	105
III – Le Mécénat : une source de financement pour l'avenir ?	111
A – Le Mécénat de l'après-crise : une reprise timide.	111
B – Un Mécénat qui s'ouvre aux financement de chacun : le crowdfunding.	118
C – Le cadre actuel du Mécénat ne semble pas être une solution pérenne.	123
CONCLUSION	130
BIBLIOGRAPHIE	139
ANNEXES	144

INTRODUCTION

Au cours des dernières semaines et à l'heure d'achever ce mémoire, de nombreuses revendications sociales, accompagnées de larges mouvements sociaux, ont animé le pays et porté le débat sur des questions directement liées aux conditions d'emploi et de travail en France. Alors que les médias ont accordé une place toute spécifique au projet de loi dit El Komri, il est intéressant de constater qu'un accord de branche particulièrement important a été signé tout récemment dans le monde culturel, conduisant à de profondes évolutions quant aux pratiques en vigueur dans le secteur.

L'accord, intervenu dans la nuit du 27 au 28 avril 2016, a été signé par l'ensemble des syndicats du monde de la culture ainsi que par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), en charge de l'Assurance chômage. Il intervient après de longues négociations, consécutives à une lettre de cadrage publiée par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) le 24 mars dernier, signée par plusieurs syndicats de la branche. Cette lettre soulignait la nécessité de réaliser des économies importantes, à hauteur de 185 millions d'euros, pour le régime des intermittents du spectacle.

Sans entrer dans les détails d'un régime spécifique particulièrement complexe, l'aboutissement économique et social de cet accord est conséquent. Social car l'accord revient sur des dispositions abandonnées avec la réforme de 2003, en élargissant notamment de 10 à 12 mois la période de réalisation des 507 heures nécessaire à l'obtention du régime d'indemnisation. Économique, car l'accord met en place un certain nombre de dispositions pour réduire le coût de ce régime, dont le déficit est estimé par l'UNEDIC à 1 milliard d'euros (soit le quart du déficit de l'organisme), comme le rappelle Jean-Paul CHAPEL en 2016.

L'ensemble de ces dispositions devait parvenir, selon l'accord, aux 185 millions d'économies demandées par la lettre de cadrage du MEDEF, grâce à une participation active de l'État (80 millions d'euros) et à une augmentation des cotisations patronales. Un comité d'expert, présidé par l'économiste Jean-Paul Guillot, a publié le 24 mai 2016 un rapport dans lequel il mise plutôt sur une économie comprise entre 84 et 93 millions, sans prendre en compte les aides de l'État. Manuel Valls a indiqué en avril dernier la mise en place d'un fonds de soutien à l'emploi pour les intermittents du spectacle, financé par l'État à hauteur de 90 millions d'euros.

Cet exemple très récent illustre parfaitement la place de l'État dans le champ culturel : un acteur financier majeur des politiques culturelles, capable d'allouer des enveloppes importantes pour soutenir un régime d'emploi particulièrement déficitaire. L'État montre à travers cet exemple son rôle interventionniste et moteur encore en 2016, dans le champ de la politique culturelle et confirme que, le financement de la culture, demeure un domaine traditionnellement porté par l'État.

Ce rôle est-il amené à perdurer ? Ne peut-on pas entrevoir d'autres perspectives de financement pour les politiques culturelles ? Cette question est légitime et nous pouvons l'illustrer par de nombreux exemples.

Le 22 mai 2016, une autre lettre de cadrage a été envoyée. Cette fois, elle est directement issue de l'hôtel de Matignon, où le Premier ministre demande à l'ensemble des Ministères, à l'exception des secteurs qualifiés de « prioritaires », à savoir la sécurité et l'éducation, d'opérer une économie globale de 2 milliards d'euros. Aussi, le Ministère de la Culture semble ne pas pouvoir échapper à cette recommandation et devra prévoir, dans le cadre de son budget 2017, une diminution de son enveloppe, par la « réduction de 2% de ses effectifs et la stabilisation de sa masse salariale » alors que la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires devra être financé par « des gains de productivité ou toute autre économie ». Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement et de subventions devront diminuer leur budget de 5%.

La raison de ces économies est avant tout économique : il s'agit de la réduction du déficit sous la barre des 3% du produit intérieur brut, en accord avec les promesses affichées par le gouvernement français devant Bruxelles dans le cadre de ses engagements européens.

Alors que la crise économique de 2008 a laissé de profondes séquelles sur l'économie française dans son ensemble, le champ des politiques culturelles se confronte aujourd'hui à une réalité nouvelle : les politiques de rigueur. Sanctuarisé en 2014 par Manuel Valls, le budget du Ministère de la Culture semble déjà soumis à de fortes contraintes d'économies budgétaires dans un proche avenir.

Des limites apparaissent très clairement quant à l'extension des budgets alloués aux politiques culturelles aujourd'hui. Le Mécénat est une alternative intéressante, car il ouvre la porte à des financements privés. Derrière les politiques culturelles, traditionnellement assurées par des financements d'États, se cachent en effet de véritables enjeux.

Pourquoi cet intérêt du secteur privé pour le financement de la Culture ? La réponse est assez simple : la politique culturelle développe en son sein une véritable économie de la Culture. Une production de richesse très importante, puisque le dernier rapport réalisé conjointement par le Ministère de l'Économie et le Ministère de la Culture en 2013 montrait que le poids des activités culturelles avait contribué à créer une valeur ajoutée de 57,8 Milliards d'euros en 2011, ce qui représentait alors 3,2% du PIB français (2013, p.2). A titre de comparaison, ce chiffre représente sept fois ce que rapporte la valeur ajoutée du secteur automobile dans l'économie française. Comme l'a dit l'ancien Ministre de la Culture Jean-Jacques Aillagon, « le Ministère de la Culture doit aussi être le Ministère de l'économie de la Culture » (mai 2003, dans Le Film Français n°2991).

Invité de Léa Salamé sur France Inter le 28 avril 2016, Olivier Py, directeur du Festival d'Avignon, n'hésite pas à affirmer que la « Culture est le pétrole d'Avignon » : chaque journée du Festival rapporte de 2 à 3 millions d'euros et 1 personne sur quatre dans la ville vit du Festival, alors que le département du Vaucluse est l'un des départements les plus pauvres de France. Preuve que la politique culturelle génère une activité dense, dont les retombées peuvent intéresser les acteurs publics comme privés.

- *Définir l'institution culturelle.*

Définir la culture est une opération éminemment complexe. Le sociologue Jean-Claude Passeron estimait que sa volonté de définir la Culture l'avait perdu « dans le plus vertigineux dédale d'une bibliothèque babélique » (dans Détrez, 2014, p.8). Les chercheurs américains Kroeber et Kluckhohn avaient, dans une étude menée en 1952, recensé plus de 150 définitions depuis le milieu du XVIII^{ème} siècle.

Au cours de cette étude nous avons décidé de nous pencher plus spécifiquement sur les institutions culturelles.

La définition d'institution culturelle telle qu'abordée au cours de cette étude est une définition assez large, qui embrasse deux dimensions : la notion d'institution et celle d'établissement public. Par institution culturelle, on peut reprendre la définition donnée par Howard Becker, qui définit l'institution culturelle comme une structure capable « de remplir toutes les conditions permettant à la production et à la diffusion de biens culturels et artistiques de s'inscrire dans la durée » (dans Bense Ferreira Alves et Poulard, 2006, p. 5-16). Par établissement public, on peut reprendre la définition de Fosseyeux et Pattyn (2004, p. 11), qui définissent l'établissement public comme « un ensemble de services doté d'une personnalité juridique propre, qui constitue une personne morale de droit public, qui bénéficie d'une relative autonomie financière et est placé sous la tutelle de l'Etat ou d'une ou de plusieurs collectivités territoriales »

Plusieurs notions-clés viennent définir l'institution culturelle : une structure administrée dans la durée, permettant la production de biens culturels et bénéficiant d'une certaine autonomie financière tout en étant placée sous la tutelle de l'État ou des collectivités territoriales.

Les institutions culturelles définissent donc l'ensemble des établissements publics qui sont en charge de mener les politiques culturelles, mais également les institutions qui les définissent, à l'image du Ministère de la Culture et des collectivités territoriales.

- *La « gestion budgétaire », nouveau pilier des politiques culturelles ?*

Une gestion budgétaire efficiente se définit très simplement comme l'allocation optimale des dépenses en fonction des ressources financières à disposition. Dans le cadre d'une économie productiviste capitaliste, l'objectif est de minimiser les dépenses et de maximiser les ressources pour obtenir un résultat net positif et donc un profit. Les politiques publiques, et notamment dans le champ culturel, ne s'inscrivent pas dans cette logique de rentabilité. Les ressources doivent cependant répondre au critère d'optimisation des fonds publics et être utilisées à bon escient. Les concepts du nouveau management public ont fait émerger dans ce sens des outils de rigueur et d'efficience dans l'allocation des ressources financières, au cours des années 1970.

Pourtant, et la missive de Manuel Valls aux ministères le rappelle bien, la France est entrée depuis quelques années dans un cycle de rigueur économique. Une politique qui fait suite à la crise économique de 2008 et à la très forte augmentation de la dette publique. La France fait face aujourd'hui à ses engagements européens et doit respecter un « sérieux budgétaire » si elle souhaite conserver la confiance des investisseurs et des marchés financiers.

La politique culturelle est un investissement rentable mais coûteux. Elle se trouve aujourd'hui en ligne de mire dans les coupes budgétaires. En diminuant les dotations du Ministère de la Culture en 2013, le gouvernement a inscrit une disposition inédite dans l'histoire d'un Ministère en continuelle expansion budgétaire, depuis sa création en 1959.

Il s'agit donc de réfléchir au rôle de l'État et aux moyens alloués à la politique culturelle pour l'avenir. L'État peut-il conserver l'exclusivité du financement des politiques culturelles et celle de ses rapports privilégiés avec le monde culturel ? L'État a-t-il toujours les moyens de l'ambition qu'il a développé et institutionnalisé en termes de politique culturelle ? C'est toute une série de questions qui seront posées au cours de cette étude.

- *Le Mécénat, perspective d'avenir ?*

Le Mécénat est un mode financement dédié aux acteurs privés qui souhaitent soutenir une action d'intérêt général en investissant pour permettre sa réalisation, sans toucher de contrepartie directe. Pratique ancestrale née sous l'Antiquité, il peut être intéressant de mesurer l'évolution récente du Mécénat dans le champ culturel au cours des dernières années, alors que ce dernier fait face à un essoufflement des fonds publics du fait de la rigueur budgétaire.

Quelle est l'évolution du Mécénat, dans un contexte économique morose ? La crise économique a-t-elle conduit à un repli des investisseurs ou a-t-elle au contraire suscité une vague d'investissements massifs dans le champ culturel ? Nous verrons également une brève évolution du Mécénat en fonction des époques et nous pencherons sur la pratique et l'émergence du *crowdfunding* ou financement participatif.

Cette étude sera composée de deux parties : la première, plus historique, se penchera plus spécifiquement sur la construction historique des politiques culturelles contemporaines, en expliquant d'une part leur justification économique, mais en insistant également sur la construction historique de ces politiques et leur champ d'intervention. Il s'agira également de mesurer l'évolution du Mécénat et d'en donner une définition juridique contemporaine.

Dans une seconde partie, nous nous pencherons plus spécifiquement sur la crise économique de 2008 et ses conséquences pour les politiques culturelles. Dans un premier temps, nous verrons d'abord les implications de la crise économique sur l'évolution du budget de l'État et la mise en œuvre des politiques d'austérité. Nous analyserons ensuite l'impact de ces nouvelles politiques budgétaires sur le modèle de subventions allouées aux politiques culturelles. Enfin, nous analyserons l'évolution du Mécénat et ses perspectives, dans un contexte de forte restriction budgétaires.

I^{ère} partie : Intervention de l'État et financement des politiques culturelles.

Cette première partie vise à étudier plus spécifiquement la création et la mise en œuvre de la politique culturelle. Si la culture a historiquement été impulsée par l'État, son financement dans le cadre d'une politique publique est relativement récent. A l'image de la III^{ème} République qui se met en place dans les années 1870, on peut rappeler que le champ artistique se construit à ce moment là comme un espace autonome qui s'oppose à l'État et aux grandes institutions monarchiques, financé par de riches mécènes.

La culture a, pendant des décennies, été une pratique réservée à la noblesse et très peu démocratisée. C'est une préoccupation qui apparaît après la première guerre mondiale et se manifeste avec l'arrivée du Front populaire. Elle aboutit à la création d'un Ministère de la Culture en 1959. Depuis, l'État a toujours défendu l'idée d'une politique culturelle ambitieuse, menée à l'échelle nationale, en coopération avec les collectivités territoriales pour un impact plus local. Ici, nous mesurerons donc la justification des politiques publiques culturelles, ce qui fonde l'intervention de l'État en matière de culture. Dans cette première partie, nous aborderons l'approche et la justification économique des politiques culturelles, avant d'aborder dans un second temps le processus de légitimation et d'institutionnalisation de ces politiques, réalisées tout au long des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Enfin, nous nous attacherons à définir le Mécénat, ses externalités positives, observer l'évolution historique de la pratique, et notamment sa naissance récente dans le cadre juridique français.

I – La justification des politiques culturelles.

Avant de s'intéresser aux évolutions historiques et aux mécanismes juridiques qui fondent l'intervention de l'État en matière de politique culturelle ; et plus généralement à toute forme de financement de la culture, il est primordial de se demander ce qui justifie l'économie culturelle et de se poser cette simple question : pourquoi l'économie publique s'intéresse-t-elle à la culture ?

L'ouvrage de Benhamou, L'économie de la culture (2011, 7^{ème} édition), spécifiquement orienté vers cette question, permet de comprendre le financement de la culture et l'existence des politiques culturelles. Cette première sous-partie s'inspirera grandement de cet ouvrage. Afin d'illustrer certaines des définitions théoriques que nous aborderons, il a été choisi d'illustrer certaines de ces définitions par des exemples concrets, directement issus du secteur du « spectacle vivant ».

Dans un premier temps, il est important de souligner que le financement de la culture peut sembler paradoxal. Dans l'introduction de son ouvrage (2011, p. 3), Benhamou cite l'économiste Alfred Marshall (1891, p.391), qui écrivait : « Il est impossible d'évaluer des objets tels que des tableaux de maître ou des monnaies rares, puisqu'ils sont uniques dans leur genre, n'ayant ni équivalent ni concurrent. [...] Le prix d'équilibre des ventes [de ces objets] relève beaucoup du hasard ».

Dans les théories de l'économie classique qui admettent l'existence d'un prix d'équilibre, point de rencontre entre une courbe d'offre et une courbe de demande, difficile de se satisfaire de cette explication. Pourtant, l'objet artistique est bien particulier en ce sens où il est le fruit de la volonté de son créateur, qu'il ne répond pas à des codes et à des exigences financières. L'objet artistique est unique, c'est même tout son intérêt. Il peut être produit sans nécessairement émaner d'une demande.

Benhamou montre que peu d'économistes se sont intéressés à l'art ou à la culture, et que les rares qui s'y sont penchés l'ont fait plus pour « leurs inclinaisons pour l'art » (p.3, 2011) que pour leur travail d'économiste.

Aussi, les classiques tels Smith ou Ricardo considèrent que la dépense pour les arts relève de l'activité de loisir et ne saurait contribuer à la richesse de la Nation. Smith écrivait ainsi (1776, p.414) : « Leur travail à tous [les travailleurs non productifs], tel que la déclamation de l'acteur, le débit de l'orateur ou les accords du musicien, s'évanouit au moment même où il est produit ». Il soulignera plus loin l'investissement coûteux de ces professions et leur nécessaire rétribution à fort prix, de par l'engagement des artistes pour le travail présenté et l'éducation plus longue qu'ils ont suivie. Pour autant, selon Smith, la production artistique ne participe pas à l'enrichissement de la Nation.

Aussi, en s'arrêtant à la conception de l'économie classique, il n'y aurait pas d'intérêt productif dans l'art, dont la valeur ne serait que temporaire, limitée au seul moment de la production de l'objet artistique et dénuée de valeur ultérieure. Pourtant, Smith reconnaît lui-même la nécessité de rémunérer les agents économiques qui se spécialisent dans la production artistique. Mais qui doit financer ces agents ? Qui doit mettre au service des artistes les établissements qui les accueilleront pour se produire ?

Deux acteurs semblent avoir un rôle à jouer pour permettre à la culture de vivre : l'État d'une part, les agents économiques qui soutiennent l'existence de la culture et son expansion d'autre part. L'État peut participer au développement de la culture en finançant le développement de l'art et son rayonnement, on assiste alors à la naissance d'une politique culturelle. Les agents économiques peuvent, quant à eux, apporter les moyens matériels et financiers pour permettre l'existence et le développement de l'art. C'est la pratique du Mécénat, qui s'est développée dès l'Antiquité grecque.

De ces interrogations, en apparence simples, se pose un débat éminemment plus complexe qui pose la question de l'équilibre et des rapports entre ces deux modes de financements de la culture, objet même de cette étude.

Au cours de cette première partie, nous chercherons à expliquer ce qui peut motiver le financement de la culture, qu'il émane de l'État ou des individus eux-mêmes. Nous verrons tout d'abord en quoi la culture constitue un bien public à protéger. Dans un deuxième temps, nous verrons quelles sont les externalités positives émanant de l'activité culturelle. Enfin, nous verrons dans un troisième temps que la culture, appliquée au domaine du spectacle vivant, subvient difficilement à ses besoins en financement et que l'intervention d'agents économiques externes est nécessaire à sa pérennité.

A – La culture, un bien public à protéger

Cette idée clé se retrouve paradoxalement chez Smith. Bien que pour lui, comme pour le courant classique des économistes, la culture ne produit pas de richesse durable pour l'État, il défend cependant les « superbes palais, les magnifiques maisons de campagne, les grandes bibliothèques, les riches collections de statues, de tableaux et d'autres curiosités de l'art et de la nature » que la culture produit et qui « font souvent l'ornement et la gloire, non seulement de la localité qui les possède, mais même de tout le pays. Versailles embellit la France, et lui fait honneur, comme Stowe et Wilton à l'Angleterre » (1776, livre II, chapitre III, p.436). Adam Smith reconnaît ici la notion de patrimoine, l'existence de biens publics dont la valeur est difficilement mesurable mais dont la production et la consommation ont « un effet positif sur la société, par la contribution qu'elles apportent à la cohésion sociale et à la formation des hommes », comme le souligne l'économiste Arthur Pigou (dans Benhamou, p.93, 2011).

La culture devient le moyen d'exprimer et d'entretenir le patrimoine national, de développer la cohésion des populations autour de symboles communs. Scitovsky (1972, dans Benhamou, p.93, 2011) considère que la notion de cohésion est la seule capable de justifier l'aide publique à la culture : « il faut éduquer les dispositions esthétiques des hommes, ils en ressentiront plus encore de bien-être ; les biens doivent être sous la tutelle de l'État, qui se charge d'inciter les citoyens à leur production et à leur consommation. Le bien culturel constitue un bien inaliénable, qui touche une population très large ».

Scitovsky définit les éléments pionniers du terme de « bien social irréductible », qui sera développé un peu plus tard par Throsby (1994, dans Benhamou, p.93, 2011), et qu'il définit comme un bien qui touche, par définition, une population très large et dont les bénéfices ne sauraient être attribués à des individus précis.

Ainsi la culture répondrait, dans cette conception défendue par un grand nombre d'économistes, à un impératif moral, socle de l'édification et de la conservation d'un patrimoine national pour les générations futures, permettant de rassembler les individus au sein d'une même communauté nationale. Cet impératif donne à la culture une valeur toute particulière qui, même indéfinissable, demeure cruciale. La culture définit donc ce bien paradoxal, dont la valeur est difficilement mesurable mais dont la préservation et les bénéfices sont accessibles à l'ensemble de la communauté nationale et inspirent le rayonnement d'un État. Rayonnement qui peut être à l'origine de tout un ensemble d'externalités positives, notamment économiques.

B – Un facteur d'externalités positives.

Il s'agit ici de présenter les effets positifs de l'activité culturelle sur l'économie publique. Les externalités positives se définissent comme une situation économique dans laquelle l'action d'une personne ou d'une chose va avoir une influence directe et positive sur un autre agent, sans que ce dernier n'ait de lien avec l'action d'origine. Ces effets sont de trois ordres et concernent à la fois le contexte social, la consommation des agents et les dépenses publiques.

- *Un contexte social apaisé.*

On retrouve cet argument une nouvelle fois chez les économistes classiques. Pour Smith, si l'État développait une politique culturelle, c'est-à-dire « encourageait, laissait jouir d'une parfaite liberté tous ceux qui, pour leur intérêt propre, voudraient essayer d'amuser et de divertir le peuple [...] par des peintures, de la poésie, de la musique, et de la danse, par toutes sortes de spectacles et de représentations dramatiques », il viendrait aisément à bout de « l'humeur sombre et cette disposition à la mélancolie qui sont presque toujours l'aliment de la superstition et de l'enthousiasme » pour une partie de la population (1776, p. 213).

On retrouve chez les classiques l'idée que la culture permet de lutter contre la mélancolie et le cloisonnement des populations. La mise en œuvre d'un champ public destiné à la culture libère un espace d'expression, propice à l'ouverture des esprits. En engendrant un enthousiasme au sein de la population, les individus sont plus prompts à consommer et ainsi à engendrer une croissance économique plus forte. Le champ culturel participe à cette croissance et permet de développer une économie plus dynamique et compétitive, à l'image d'une population particulièrement enthousiaste.

La culture serait-elle le remède moderne à l'« opium du peuple », caractérisée par Marx dans la Critique de la philosophie du droit de Hegel, paru en 1844 ? Lui qui définissait la religion comme étant la source de cette drogue anesthésiante, « le soupir de la créature opprimée, l'âme d'un monde sans cœur, [...] l'esprit de conditions sociales d'où l'esprit est exclu ». La culture se dresse, à l'inverse, comme le libérateur des esprits, un espace d'affirmation de l'individu. Si la culture religieuse existe, il faut cependant souligner qu'elle se distingue par des codes beaucoup plus stricts qui ont conditionné son soutien à la création et à la diffusion d'œuvres artistiques.

- *Un bien dépourvu de décroissance marginale.*

Cet argument est souligné par Alfred Marshall (dans Benhamou, 2011, p.4) qui explique que, contrairement à l'ensemble des biens dans une économie, le bien culturel dispose d'une spécificité, qui fait que « plus on écoute de la musique, plus le goût pour celle-ci augmente ». On se trouve ici dans le paradoxe de la théorie de la décroissance de l'utilité marginale, qui suppose qu'à partir d'une certaine consommation d'un bien, l'utilité marginale d'une unité supplémentaire de ce bien décroît. La spécificité du bien culturel, c'est qu'il n'y a pas d'utilité marginale décroissante selon Marshall. Plus on est confronté à la culture et plus on l'apprécie.

Cette théorie a deux conséquences majeures : la première, c'est la justification des politiques culturelles. Si l'État initie les citoyens à la culture, et développe les moyens d'une politique culturelle, alors il peut être sûr que les citoyens y répondront favorablement et développeront une appétence aux activités culturelles. En développant une politique culturelle, l'État va créer une communauté nationale, attachée à ses symboles et à son histoire. Cette communauté développera un véritable attrait pour la politique culturelle qui sera conduite au sein des divers établissements publics alloués au champ culturel (musées, théâtres, Zénith) et soutenus par l'État.

La seconde conséquence, c'est que la consommation de biens culturels est potentiellement infinie. En développant une politique culturelle, l'État crée un nouveau champ de consommation des biens culturels. Ce champ de consommation se limite aux contraintes budgétaires des individus, mais peut être renforcé par des politiques tarifaires à destination du plus grand nombre. L'attrait et la fréquentation de ces établissements seront d'autant plus importants que la politique culturelle de l'État sera ambitieuse et développée. Et les retombées économiques peuvent être importantes.

- *Des retombées diverses : l'effet multiplicateur de la dépense publique*

On retrouve ici l'idée de la théorie keynésienne, même si Keynes n'a pas particulièrement insisté sur l'approche culturelle du multiplicateur de la dépense publique, En 1994, Throby (dans Benhamou, 2011, p. 5) développe dans la revue *Journal of Economics Literature* l'idée que la reconnaissance du secteur culturel est due à trois facteurs :

1/ Les débouchés de la culture génèrent des flux de revenus et d'emplois.

2/ Le développement de la culture contribue à la création d'emplois, qui donnent à la disposition des agents employés dans le secteur culturel un revenu qu'ils investiront en partie dans l'économie.

3/ Les dépenses engendrées par le secteur culturel peuvent avoir des retombées dans d'autres secteurs comme l'industrie (labels de disques et production de spectacles), le tourisme, ...

Des études empiriques ont appuyé l'hypothèse du multiplicateur des dépenses publiques. Aussi, en mars 1992, Rudolph Giuliani, alors maire de New York, annonce que la municipalité versera des bourses à destination des institutions culturelles. Une étude montrera que la disposition a engendré des revenus totaux de 8,4 milliards d'euros pour la municipalité, répartis entre les frais de transport, d'hôtel, de restaurant, de sorties culturelles (dans Benhamou, 2011, p. 92).

En 1988, John Myerscough est chargé de calculer l'impact économique des arts à Glasgow, Ipswich et dans le Merseyside. L'effet multiplicateur, défini comme le revenu net apporté pour une livre de dépense, varie alors entre 1,11 et 1,20. D'après Colbert (dans Benhamou, 2011, p. 92), au Québec, l'analyse d'un orchestre, d'un musée et d'un festival en 1990 aurait généré des recettes de l'ordre de 1,5 à 3 fois supérieures aux dépenses engagées. En France, en 1985, pour une subvention de 2 millions d'euros, le festival d'Avignon aurait généré 3,9 millions de dépenses, selon Pflieger (1986, dans Benhamou, 2011, p.92)

Les flux générés par les dépenses culturelles sont donc de trois ordres : ils peuvent être directement lié à l'investissement culturel (dépenses locales, salaires, commandes des institutions, commandes d'œuvres d'art), indirectes (dépenses effectuées par tous ceux qui fréquentent l'institution culturelle) et induits (retours positifs de ces dépenses dans le long terme). Les dépenses culturelles représentent quant à elles les subventions et les aides en nature (mise à disposition de locaux et de personnel).

L'idée clé du multiplicateur des dépenses culturelles, c'est qu'investir pour la culture, c'est agir en faveur de la vie économique. Est-ce pour autant agir durablement ?

Nous l'avons montré au cours de ces deux premières sous-parties, la culture est un bien public à protéger, le développement de politique culturelle assurant aux États de nombreux avantages, aussi bien sur les champs économiques que sociaux. On se dit alors que l'État est l'acteur qui doit prendre en charge l'ensemble des coûts générés par la culture puisqu'elle joue un rôle essentiel à son propre développement et à celui de la communauté nationale.

Mais l'État a-t-il les moyens de porter à lui seul la politique culturelle dans son ensemble ? Une politique culturelle est-elle tenable dans la durée ? C'est ce que nous verrons dans la troisième sous-partie, consacrée à la loi des économistes Baumol et Bowen, appliquée au secteur du spectacle vivant.

C – Le spectacle vivant et le modèle de la « fatalité des coûts ».

Si le développement d'une politique culturelle rencontre l'intérêt de la société et conduit à dynamiser l'économie par des externalités économiques positives, la pérennité d'un système culturel financé par l'État pose question. Certaines théories se veulent moins optimistes et pointent le coût des politiques culturelles. La loi de Baumol et Bowen (1966) va, dans ce sens, montrer que le travail artistique dans le spectacle vivant conduit nécessairement à un modèle de « fatalité des coûts ».

En 1965, aux États-Unis, la Fondation Ford s'inquiète des besoins croissants des théâtres de Broadway, des coûts qui s'envolent sous la pression de la montée des cachets et du nombre de représentations qui diminue. Baumol et Bowen sont chargés d'établir un diagnostic de cette situation préoccupante qui conduit à la fermeture de plusieurs théâtres. Les économistes aboutissent en 1966 à un modèle économique constitué de deux types de secteurs de croissance : le premier est défini comme un modèle « archaïque », caractérisé par l'impossibilité de générer des gains de productivité, tandis que le second est « progressif », et se caractérise par des gains de productivité résultant de l'innovation, des économies d'échelle et de l'accumulation de capital.

Dans leur étude, Baumol et Bowen (dans Benhamou, 2011, p.32) expliquent que les difficultés rencontrées par le spectacle vivant viennent du fait de son appartenance à un secteur économique archaïque. Le travail artistique est constitutif du produit fini et ne peut être remplacé sans que le produit fini ne soit dénaturé. On ne peut se passer de l'un des membres d'un quatuor vocal et le remplacer par un enregistrement. Or, Baumol et Bowen expliquent que les salaires s'alignent à ceux du secteur progressif, associé à d'importants gains de productivité. S'ensuit une hausse des coûts relatifs au spectacle vivant, que seule la hausse des prix des billets peut compenser, quitte à baisser la recette et la demande.

Empiriquement, cette loi de fatalité des coûts est souvent vérifiée, comme le montre par exemple l'étude de Towse, menée en 1997 (dans Benhamou, 2011, p.32). Et si non seulement les prix des spectacles augmentent plus vite que l'inflation, ils ne suffisent pas pour autant à couvrir l'accroissement des coûts.

Baumol et Bowen aboutissent à la conclusion suivante : « S'il y a, comme nous pouvons le supposer, des limites à l'apport de partenaires privés, des aides supplémentaires doivent venir d'autres sources pour que le spectacle vivant continue de tenir son rôle dans la vie culturelle du pays ». Rappelons ici que Baumol et Bowen étudient le système américain, très libéralisé et très différent de la France, où l'État joue un rôle prépondérant en matière de financement de la politique culturelle. Ce qu'il est important de souligner, c'est la vérification empirique de cette loi, qui fait apparaître la nécessité d'un financement commun entre acteurs privés et publics pour que le développement culturel puisse s'inscrire dans la durée.

TABLEAU I – Études empiriques vérifiant la loi de Baumol et Bowen (extraits), BENHAMOU, 2011, p. 33.

Leroy [1980]	1860-1950, Lille 1876-1970, Paris 1871-1965, Paris 1882-1964, Paris 1860-1965, Paris	Opéra Opéra Théâtres de Paris Comédie-Française Sté des concerts du conservatoire	Taux annuel d'accroissement des dépenses supérieur à celui de l'indice général des prix ; loi vérifiée, sauf périodes d'inflation et de guerre ; taux moyen d'accroiss. des déficits supérieur au taux d'accroissement des prix de gros.
Peacock, Shoemith et Millner [1983]	1975-1981, Londres	Opéra, danse, théâtres, orchestres	Hausse des coûts plus forte pour théâtres (15,1 %), danse (15,25 %), que pour opéra (13,75 %), musique (13,5 %).
Baumol et Baumol [1984]	1974-1983, diverses villes des États-Unis	Données fournies par l'American Symphony Orchestra League et par le Theatre Communications Group	Le coût par spectacle a augmenté par rapport au niveau général des prix de 1 % par an pour les théâtres et de 0,9 % pour les orchestres.

Ce tableau illustre bien le fait que dans de nombreuses études empiriques, le coût de production des spectacles augmente plus rapidement que le niveau général des prix, avec une variation plus ou moins importante en fonction des pays. Cet écart est plus fort au Royaume-Uni qu'en France, du fait peut être de la différence entre une économie culturelle particulièrement libérale et basée sur le Mécénat et une économie culturelle très institutionnalisée et cadrée.

Comme toute étude, la loi de Baumol et de Bowen doit être nuancée. Rappelons que le modèle repose sur trois hypothèses particulièrement fortes, qui sont :

- 1 – L'absence de gains de productivité
- 2 - Des coûts du travail assimilés aux seuls coûts salariaux, directement influencé par les coûts du secteur dit progressif
- 3 – Une demande élastique, où toute hausse du prix se traduit par une baisse de la fréquentation.

Throsby dans une étude de 1994 montre pourtant que les salaires moyens dans le secteur du spectacle vivant ont eu tendance à s'élever moins vite que le reste de l'économie depuis la seconde guerre mondiale. Peacock en 1994 réfute également l'argument de coûts salariaux fixes et de l'absence de gains de productivité : le développement du synthétiseur a par exemple permis de réduire les coûts de production. De même, des économies en terme d'effectifs sont également possibles : à Aix-en-Provence, les responsables du festival de musique ont diminué les coûts de production en choisissant des productions « naturellement économes ». On peut par exemple citer le choix de l'Orlando de Haendel, dirigé par William Christie en 1993. Cet opéra s'exécute sans chœur ni ballet, et n'a mobilisé que 5 chanteurs sur scène, ce qui a permis de réduire les coûts de production à 0,6 million d'euros, ce qui représente le quart du coût du dernier opéra monté par Christie.

En limitant la production d'œuvres d'auteurs vivants, les droits d'auteurs peuvent également être limités et diminuer les coûts de production. Les créations contemporaines, dont le matériel est plus onéreux et la technicité du personnel à engager plus forte, ont tendance à coûter souvent plus cher.

De même, les économies d'échelles sont possibles dans le spectacle vivant : l'accroissement du nombre de représentations ne requiert pas plus de répétitions ni même de travail administratif. Il faut juste disposer d'une demande suffisante pour s'assurer que le coût d'une représentation supplémentaire ne soit pas supérieur aux recettes engendrées. Pas étonnant donc que dans un rapport tout récent, la Cour des Comptes⁶ ait pointé du doigt le manque de coopération dans le réseau des théâtres nationaux et le manque de tournées (2016, p. 488) : « Alors que les tournées devraient être au cœur de l'activité des théâtres nationaux, dans une double logique de diffusion des œuvres hors du siège de leur création, d'une part, et d'amortissement économique, d'autre part, elles sont très insuffisantes au regard de l'excellence et du rayonnement des créations qui sont attendus de ces établissements ».

La loi de Baumol et de Bowen montre donc la difficile équation du spectacle vivant et de la politique culturelle en général. Difficilement amortissable, l'intervention d'acteurs extérieurs est nécessaire pour la survie d'une politique culturelle durable. En France, ce sont les subventions publiques qui contribuent largement à la survie du spectacle vivant. Benhamou (2011, p. 35) rappelle ainsi que les recettes propres des scènes n'excèdent que rarement 30% du budget des établissements publics et ce taux peut même tomber à 15% pour les orchestres permanents.

L'intervention d'acteurs extérieurs semble donc aller de pair avec le développement d'une politique culturelle. L'intervention ou non de l'État relève de conceptions philosophiques et de choix politiques propres à chaque État. Nous avons cependant montré que l'État a clairement un rôle à jouer dans la politique culturelle et que cette dernière peut être source d'externalités positives importantes, essentielles pour créer et entretenir un patrimoine national.

Cependant, la loi de Baumol et de Bowen montre les limites de l'intervention de l'État, qui ne peut à lui seul porter le poids d'un secteur culturel dont les coûts sont croissants et la rentabilité limitée. À la hausse des coûts s'ajoute un champ culturel qui s'est considérablement élargi et dont l'extension ne semble pas s'arrêter. La culture comprend ainsi aujourd'hui à la fois des biens culturels dits singuliers (spectacle vivant, beaux-arts, patrimoine), mais également des industries culturelles traditionnelles (livre, disque, cinéma, jeu vidéo) et un espace médiatique élargi (presse, radio, télévision, web).

Quel doit être le rôle de l'État dans le financement de la politique culturelle en France ? Le financement des agents économiques, par le biais du Mécénat, est-il compatible avec le financement de la politique culturelle ? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons d'apporter une réponse dans la suite de cette première partie.

II – L'institutionnalisation de la culture, une spécificité française ?

Nous tâcherons de répondre dans un premier temps à l'évolution du rôle de l'État dans la politique culturelle en France, avant d'analyser les perspectives d'avenir du financement du secteur culturel, qui sera l'objet de la deuxième partie de cette étude. Nous nous pencherons dans un premier temps sur la place croissante de l'État dans le financement des politiques culturelles, de la fin du XIX^{ème} siècle à la fin du XXI^{ème} siècle. Ce rôle croissant de l'État dans les politiques culturelles est nommé institutionnalisation du champ culturel, que Bense Ferreira Alves et Poulard définissent comme « l'importance croissante des institutions et acteurs publics dans un domaine et la structuration des politiques publiques afférentes » (2007, p.5).

En France, dans les médias et plus généralement dans la presse, la notion d'institutionnalisation culturelle est très souvent rattachée à celle de politique culturelle. Cette dernière se définit comme l'ensemble des mesures mises en place au niveau de l'État pour protéger la production culturelle de la libre-concurrence dérégulée qui s'exerce à l'échelle du commerce mondial.

La politique culturelle est un sujet d'actualité tout particulier, notamment au cœur des discussions autour du traité transatlantique entamé en 2013 par l'Union Européenne, avec les Etats-Unis. Dans le même temps, la démocratisation de l'accès à internet, le développement des plateformes en « streaming » (technique de diffusion en flux direct) et la numérisation de nombreux biens culturels ont conduit à un renforcement de la concurrence et à une diminution drastique du prix de vente des biens culturels. Dans ce contexte, l'avenir de la politique culturelle française, souvent qualifiée « d'exception », pose question.

La politique culturelle française a été façonnée par le modèle érigé par le Général de Gaulle, avec la création d'un Ministère dédié aux Affaires Culturelles. Ce dernier, institué par le décret n°59-212 du 3 Février 1959, affirme selon Poirier la volonté d'affirmer « la centralité de l'État » dans le domaine culturel. Cette conception d'une politique culturelle qui s'inscrit dans la tradition jacobine du service public conduit dans un premier temps à une « confrontation plus ou moins féconde entre les configurations locales, avec les conceptions et services de l'État » (2000, p.103).

Mais la politique étatique culturelle française, malgré ses difficultés initiales de mise en œuvre sur l'ensemble du territoire, constitue également une force, notamment dans la négociation d'accords à l'international. Regourd (2004, p.4) montre comment l'exception culturelle française est apparue sur le devant de la scène internationale lors des négociations de l'Uruguay Round, en 1986. La France parvient alors à récuser l'idée selon laquelle les biens et œuvres porteuses d'une identité culturelle sont des biens ordinaires. Cette position politique vis-à-vis des secteurs artistiques permet à la France et aux autres pays européens, de maintenir une politique essentiellement interventionniste vis-à-vis de la culture.

Aussi, l'objet de cette partie est de s'interroger sur la naissance et l'évolution d'une politique culturelle toute particulière. Si l'institution est aujourd'hui le modèle par excellence de l'intervention de l'État dans le domaine culturel, il convient de montrer en quoi cette politique a été le fruit d'un processus long et d'un contexte en perpétuelle évolution.

A – La construction de l'objet culturel dans le champ de l'action publique.

Avant d'être l'objet d'une politique à part entière, il convient de montrer en quoi l'objet culturel a, en premier lieu, été le moyen d'expression d'une opposition à l'État et aux décisions prises par ses représentants. Nous prendrons appui dans cette partie essentiellement historique, sur les ouvrages de Vincent Dubois et Philippe Poirrier.

Dans son ouvrage « La politique culturelle : Genèse d'une catégorie d'intervention publique » (1999), Dubois retrace la naissance et l'évolution de la politique culturelle en France, de la troisième république jusqu'à nos jours. Alors que la culture avait été sous la monarchie l'expression d'un pouvoir du Roi pour renforcer la grandeur de l'État, la fin du XIX^{ème} siècle constitue selon l'auteur, le « moment de structuration d'un espace social consacré à la culture » (1999, p. 11), qui vise à récuser les logiques économiques et à dénoncer tout ce qui peut apparaître comme le « fait du Prince mécène ou la tutelle d'une bureaucratie impersonnelle ».

Plus surprenant, Dubois relève également que le tournant du siècle fait apparaître la création artistique comme un « moyen de se constituer comme groupe en opposant une alternative aux modalités traditionnelles de la représentation politique ». L'Art se construit donc en antagonisme avec l'État et ses représentants. Il offre un moyen d'expression pour les artistes, notamment sur les grands débats de la troisième république et les principes issus du régime républicain. De ce conflit, Dubois souligne que la mise en place de la Troisième République est une « longue période au cours de laquelle l'intervention publique pour la culture est faiblement unifiée, peu institutionnalisée et, en définitive, peu importante » (1999, p.11).

Si un dispositif juridique et institutionnel de régulation du marché culturel se développe, avec des mesures phares comme la propriété intellectuelle et artistique, ou encore la protection du patrimoine, Dubois souligne que pour autant, les activités de production culturelle « se déploient pour l'essentiel en dehors de toute aide publique » (1999, p. 12), et obéissent à des logiques essentiellement privées.

Dans les années 1880, le champ artistique s'affirme par sa « dénégation de l'économie » (1999, p.24). Il y a une représentation, dans la sphère artistique, d'une certaine vision de l'homme politique et du fonctionnaire comme étant l'antagoniste même de l'artiste. L'homme politique, car il sert des intérêts électoralistes, étant soumis à la satisfaction de ses électeurs, et demeurant prisonnier d'une recherche perpétuelle du compromis dans le cadre de la poursuite de ses fonctions (= réélection) ; le fonctionnaire, de par sa soumission à un système standardisé, routinier et impersonnel. L'opposition à ce système est érigée en principe par tous ceux qui prétendent au statut d'artiste.

Poirrier (2000, p.17) souligne cependant l'existence d'une direction des Beaux Arts, mise en place par les républicains en 1870. Mais cette dernière n'est que l'héritière directe de l'institution monarchiste, la Surintendance générale des bâtiments du Roi, des Arts et Manufactures, créée en 1664 et dirigée par Colbert.

La « républicanisation d'une administration fortement marquée par les pratiques monarchistes » (2000, p. 17) n'est pas chose aisée pour les dirigeants républicains. Dubois (dans Poirrier, 2000, p.17), montre ainsi comment l'affirmation d'un champ artistique autonome et en totale opposition avec l'État rend la création d'un ministère autonome impossible.

Deux tentatives non fructueuses sont néanmoins esquissées : en janvier 1870, un ministère des Arts, Sciences et Lettres est mis sur pied dans le cadre du cabinet Ollivier. De même, ressurgit un éphémère Ministère des Arts, confié à Antonin Proust, dans le « grand ministère » de Léon Gambetta de novembre 1881. Mais cette structure unifiée disparaît dès janvier 1882.

A partir de 1870, la plupart des domaines culturels et artistiques sont le plus souvent intégrés à l'Instruction publique dans le cadre d'une direction des Beaux-Arts ou d'un secrétariat d'État. Ce qui conduit à reléguer les questions artistiques au rang subalterne d'un dossier annexe et à ne pas les considérer comme une politique à part entière (Dubois, dans Poirrier, 2000, p.18).

« Je considère que l'État-Artiste est sujet à de nombreuses défaillances et qu'il ne faut pas se reposer sur lui pour la prospérité de l'art dans ce pays de France »

Comme le montre cette déclaration du député lyonnais Édouard Aynard, collectionneur d'art et homme politique libéral, lors de la discussion budgétaire du 28 Novembre 1896, les pratiques d'intervention publique dans le domaine des Beaux Arts au début de la III^{ème} République sont essentiellement celles d'un État subsidiaire, garantissant le fonctionnement d'un marché privé et se bornant à « faire pour l'art ce que l'individu ne peut pas faire » comme le dit Édouard Aynard, c'est-à-dire pour l'essentiel protéger le patrimoine et les monuments historiques (dans Dubois, 1999, p.64).

Pour Poirrier, les fondateurs de la troisième république suivent une ligne médiane, et n'adoptent « ni le dirigisme des arts, ni l'abandon des artistes à leur sort, mais le soutien des artistes de toutes tendances, sans privilégier une école ou un style » (2000, p.20). En 1875, l'État crée ainsi un organisme administratif, le Conseil Supérieur des Beaux Arts.

« Inspirateur de l'action de l'État, laboratoire de sa politique et guide de sa gestion, le CSBA est conçu comme un véritable parlement des élites artistiques » (2000, p.20). Mais à partir des années 1880, son pouvoir décline et se dissout dans les nombreuses instances consultatives qui se créent. Le CSBA est soumis, de plus, au contrôle budgétaire du Parlement, qui exerce ce pouvoir à travers les lois de finance.

Des premières réalisations sont à noter au cours de cette période : l'État accepte de ne plus jouer de rôle dans la sphère privée et commerciale de l'art, et se voue essentiellement aux tâches artistiques de service public : enseignement artistique et protection du patrimoine. L'État modifie ses relations avec les artistes : pour Poirrier, il se comporte de plus en plus « comme un client parmi d'autres et de moins en moins comme un mécène ».

Une doctrine étatique prônant le pluralisme se développe peu à peu et se résume à la citation du député radical Maurice Couyba : « la meilleure norme en matière de politique artistique nous paraît donc être un éclectisme prudent, réfléchi, se gardant d'encourager outre mesure les tendances les plus extrêmes, mais n'en rejetant aucune qui n'aboutisse à des œuvres belles et ne refusant de reconnaître aucun talent réel [...] ainsi notre art sera vraiment national » (dans Poirrier, p.21). Cette doctrine est reprise par Boncour en 1912, dans son ouvrage « Arts et Démocratie » : « le rôle des pouvoirs publics n'est pas d'imposer une forme d'art, mais seulement de chercher les moyens administratifs d'exprimer le plus exactement possible celles qui existent ».

Les travaux de Genet-Delacroix, dans un ouvrage de 1992, montrent que « loin de léser les intérêts individuels et d'entraver l'initiative privée, l'État a au contraire libéralisé les pratiques culturelles, et stimulé par sa législation et son action en faveur de l'art national la croissance et la diversification de l'art, faisant de Paris la capitale mondiale de l'art et des artistes » (dans Poirrier, 2000, p.21).

Pour autant, l'État n'a pas le monopole de l'intervention publique dans les domaines culturels et artistiques. Poirrier note la présence d'une intervention municipale, relativement autonome, qui s'individualise. « Depuis le début du siècle, les municipalités gèrent et financent les musées, les bibliothèques, mais également les conservatoires. [...] De ce fort développement, les liens avec les collectivités locales sont très souvent étroits » (2000, p.27). Les municipalités octroient également des subventions aux théâtres et au mouvement associatif en pleine structuration. L'aide à la création n'est pas oubliée et passe notamment par les nombreuses commandes publiques.

Dubois note que « si les organisations culturelles d'origine privée se structurent peu à peu en un espace de coopération et de concurrence – tout particulièrement après la Libération – le traitement public des questions culturelles demeure, jusqu'au début des années 1960, fluctuant et éclaté. La faiblesse des moyens budgétaires et en personnel alloués aux institutions publiques qui gèrent les questions d'art et de culture, observables à la fin du XIX^{ème} siècle, le demeurent encore au milieu du XX^{ème} » (1999, p. 134).

L'arrivée au pouvoir du Front Populaire marque une « belle embellie » selon Poirrier (2004, p.30). Au delà de l'influence de quelques hommes politiques, l'auteur retient 3 idées fortes qui ont marqué l'avènement de la politique culturelle. C'est tout d'abord la croyance en l'intervention financière, administrative et politique de l'État en matière culturelle, qui devient légitime aux yeux de la société. Mais c'est également l'avènement de la volonté de « populariser » l'accès à la culture, les prémices de la politique de « démocratisation » chère à André Malraux. C'est enfin une attention plus importante portée à la jeunesse, dans le cadre d'une politique d'éducation nationale qui prend la place de l'instruction publique.

Pour Dubois, il s'agit plutôt d'une succession de « projets inaboutis et d'administrations éphémères » (1999, p. 134), basés sur les volontés de quelques individus marquants, qui ne constitue pas, selon l'auteur, ce qu'on pourrait appeler une institutionnalisation progressive.

L'État Français (1940-1944) ne renie pas les principes portés par le Front Populaire en matière d'interventionnisme culturel. Si le triptyque « Travail, Famille, Patrie » trouve une déclinaison culturelle, les Beaux Arts connaissent une relative stabilité sous la direction de Louis Hautecoeur (de juillet 1940 à avril 1944) et Georges Hilaire (avril 1944 à août 1944). L'administration des Beaux Arts hérite des structures mises en place par le Front Populaire. Si une partie des équipes issues du Front Populaire sont remplacées, certains responsables parviennent à traverser la période et certaines réformes entamées sous le Front Populaire, comme celles menées à la Comédie Française, peuvent parvenir à leur terme. En revanche, la plupart des institutions culturelles, de la Comédie Française au Conservatoire de Paris, appliqueront les lois raciales de Vichy et se plieront aux exigences allemandes.

Peu de temps après la Libération, un éphémère ministère de la Jeunesse, des Arts et des Lettres apparaît, dans le gouvernement Ramadier (22 janvier au 28 octobre 1947). Mais on y retrouve, selon Dubois, les caractéristiques du « strapontin » ministériel de la période antérieure (1999, p.135). Cette initiative, confiée au journaliste Pierre Bourdan, constitue cependant le plus important regroupement institutionnel de services avant le ministère créé en 1959.

Pour Dubois, « l'isolement de cette expérience contraste avec le caractère récurrent de projets de réformes qui, tant du côté gouvernemental que parlementaire, et même à l'extérieur des institutions politiques, tendent à opérer un regroupement qui donnerait symboliquement forme à une politique et permettrait un traitement administratif unifié et spécifié de dossiers répartis dans divers départements » (1999, p.136).

Les Beaux Arts connaissent pourtant une refonte profonde après la Libération. Ils sont promus au rang de « Direction Générale des Arts et des Lettres » par l'ordonnance du 20 novembre 1944. Cela marque un regroupement de services : la Direction Générale comprend cinq directions (Arts plastiques, Musées de France, Bibliothèques et lecture publique, Archives de France, Spectacle et Musique), et un service de Lettre. Cette réforme restera inchangée jusqu'à la création d'un Ministère en 1959 et annonce l'émergence d'une réelle politique étatique de la culture en France.

À la veille de l'avènement de la Cinquième République, la Culture et les Arts ne constituent pas encore un objet de l'action publique en tant que tel. Si l'État a mis en place un certain nombre d'institutions, qui ont considérablement évolué entre 1870 et 1950, ces institutions demeurent extrêmement fragiles, et respectent des prérogatives encore très générales, avec à leur disposition un budget peu conséquent.

Pour autant, au-cours de cette même période, il est intéressant de mesurer à quel point l'objet culturel a considérablement mûri. D'abord perçu comme un moyen d'expression contestataire à l'égard de la politique et de ceux qui l'incarnent, les Arts se convertissent peu à peu en un enjeu politique clé, moteur de l'idée de « démocratisation » chère aux principes républicains.

B – La standardisation de l'institution culturelle.

La naissance d'un Ministère aux Affaires Culturelles, par l'ordonnance du 3 Février 1959 va marquer la naissance d'une politique étatique de la culture en France, comme le souligne Dubois dans son ouvrage (1999, p. 148) : « Dotée d'un ministère spécifique, elle [la politique étatique de la culture] est donnée à voir dans des institutions, des positions et des rôles politiques et administratifs, [...] des discours et des textes ».

Vincent Dubois affirme qu'à partir de cette période, les différents instruments nécessaires à l'objectivation d'une politique sont réunis.

André Malraux, premier détenteur du titre de Ministre aux Affaires Culturelles, est même honoré d'un titre de Ministre « d'État » aux Affaires Culturelles, qui témoigne de l'importance accordée à ce domaine dans la politique du Général de Gaulle. Cette distinction disparaîtra avec l'avènement du premier gouvernement de Pierre Messmer, en 1972.

Le 24 Juillet 1959 est publié le Décret n°59-889 portant sur la mission et l'organisation du Ministère aux Affaires Culturelles. Il dispose dans son article premier : « Le ministère chargé des Affaires Culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit qui l'enrichisse ».

La définition de ce ministère est bien définie : pas question pour le Ministère aux Affaires Culturelles d'empiéter sur les prérogatives du Ministère des Affaires Étrangères en ce qui concerne la diffusion du patrimoine culturel français à l'international.

De même, les bibliothèques et la lecture publique restent sous l'égide du Ministère de l'Éducation nationale jusqu'en 1975, la radio-télévision reste attachée au Ministère de l'Information. Difficile dès lors, pour André Holleaux, directeur de cabinet du ministre André Malraux de 1962 à 1965, de « [...] faire quelque chose de cet ensemble très disparate et si maigre [...] obtenu de l'Éducation nationale » (cit. dans Dubois, 1999, p.165).

L'expression de la politique culturelle s'exprime en premier lieu par une volonté de « démocratisation », chère à André Malraux. L'intervention de l'État en matière culturelle se fait alors grâce à une politique de planification. Pierre Massé, commissaire général du IVème plan, souhaite « répartir les fruits de la croissance » (dans Dubois, 1999, p. 191) et c'est dans cette perspective que la culture est envisagée comme objet de planification. La planification permet de prévoir le développement des affaires culturelles sur le long terme.

Aussi, « les commissions et groupes de travail de l'équipement culturel et du patrimoine artistique forment l'espace des agents autorisés à produire la politique culturelle qui, en cette première moitié des années soixante, n'est pas encore socialement et institutionnellement établie » (Dubois, 1999, p.193-194).

Cette politique de planification se poursuit dans les années 1970. La crise de mai 1968 va cependant avoir des conséquences sur la politique culturelle. L'École des Beaux Arts est occupée et ses méthodes pédagogiques fortement remises en cause.

Poirrier (2000, p. 114) montre que les années 1968 conduisent à une double critique : la critique émanant de la gauche pointe le mythe de la démocratisation culturelle tandis que les partisans de l'ordre dénoncent le soutien public à des artistes soupçonnés de subversion. L'après Mai 1968 ouvre une nouvelle page dans les politiques culturelles. En 1969, André Malraux accompagne le Général de Gaulle dans son retrait de la vie politique.

Alors que le Général de Gaulle avait laissé à André Malraux une très large liberté d'action, Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing vont davantage peser sur les orientations de la politique culturelle. Collectionneur et amateur d'art contemporain, Georges Pompidou marque de son empreinte la manière d'aborder la gestion des affaires culturelles. Dans un entretien au Monde, en Octobre 1972, il affirme que « l'Art n'est pas une catégorie administrative » (dans Poirrier, 2000, p.119). Le Président de la République doit, selon Pompidou, tenir un rôle dans le domaine culturel et fixer les projets essentiels. Il développe la figure de « l'État, ami des arts ». Sa politique culturelle, résolument ouverte à l'art contemporain, permet notamment l'ouverture du Centre Beaubourg, portant aujourd'hui son nom.

Valérie Giscard d'Estaing va marquer un relatif détachement vis-à-vis de la politique culturelle. En mars 1974, le Ministère aux Affaires Culturelles devient le Ministère des Affaires Culturelles et de l'Environnement, avant de devenir un simple secrétariat d'État à la Culture en juin 1974. En février 1977, l'appellation Ministère de la Culture et de l'Environnement s'impose de nouveau. Les fluctuations giscardiennes sur la politique culturelle témoignent du détachement de l'homme à l'égard de ces problématiques.

Pour autant, Giscard d'Estaing garde les prérogatives acquises et pousse au développement de projets comme le Musée d'Orsay, la Cité des Sciences de la Villette ou encore l'Institut du Monde Arabe, qui sont d'autant de projets portés par le septennat de Giscard d'Estaing. La concrétisation du Musée d'Orsay témoigne aussi de l'engagement présidentiel pour sa réalisation, même si le musée ne sera inauguré qu'en 1986, par François Mitterrand.

Au cours des années 1970, le Ministère des Affaires Culturelles renforce son champ d'action : l'affirmation de la transversalité se fait avec la politique du Ministre Jacques Duhamel (1971-1973), qui crée le Fonds d'Intervention Culturelle, chargé de financer les actions innovantes. Parallèlement, des politiques sectorielles sont menées. De juin 1974 à août 1976, la politique du Ministre Michel Guy aboutit à un véritable « printemps culturel » selon Poirrier (2000, p. 144). Malgré la faible proportion du budget de l'État, le volontarisme du ministre est plus particulièrement sensible en matière de patrimoine et de spectacle vivant. C'est aussi l'effacement de la politique de la censure cinématographique.

Mais la grande nouveauté concerne la reconnaissance des politiques culturelles à l'échelon local. Le parti socialiste notamment reste attaché à l'idéologie associative et aux vertus de la démocratie locale. Les élections municipales de 1977 marquent, selon Pierre Poirrier, « l'irruption des politiques culturelles sur l'agenda politique » (2000, p.149). On parle alors de « municipalisation la culture » : l'institutionnalisation des politiques culturelles se généralise et de nombreuses délégations liées à ces politiques voient le jour : 41% des sections existantes en 1987 ont été inauguré suite aux élections de 1977, alors que dans les villes de plus de 150 000 habitants, 57% des délégations existantes en 1986 avaient été créées avant 1965.

La reconnaissance de politiques municipales de la culture se concrétise par la signature de « chartes culturelles » à partir de 1975, esquissées sur le travail du Ministère Duhamel. Ces chartes traduisent une inflexion majeure dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales et consiste à mobiliser les élus dans un travail de concertation.

Le gouvernement cherche donc à affirmer « une nouvelle approche de la politique culturelle » pour reprendre les termes du ministre Michel Guy, qui se caractérise par une approche globale et une programmation budgétaire pluriannuelle. Cette nouvelle approche de la politique culturelle s'appuiera sur le rôle clé des Comités Régionaux des Affaires Culturelles (CRAC), institués dès 1963, et qui constituent les relais sur le terrain de l'action administrative.

En 1977, les CRAC deviennent des DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles. L'État tutélaire, si caractéristique de la période Malraux, s'estompe pour laisser peu à peu la place, non sans résistance, à un État partenaire.

Cette conception de l'État partenaire est nourrie de l'ambition de Jack Lang à la tête du Ministère de la Culture en 1981, qui marque une nouvelle ère dans la politique culturelle française. Le ministre souhaite traduire dans les domaines culturels la volonté politique de « peser sur le devenir de la société », selon les termes de Poirrier (2000).

C'est la naissance du « tout culturel » mis en avant par le décret du 10 mai 1982 qui élargit considérablement les missions du Ministère de la Culture : « Le ministère de la Culture a pour mission de permettre à tous les Français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'examiner librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix ; de préserver le patrimoine culturel national, régional ou des divers groupes sociaux pour le profit commun de la collectivité toute entière ; de favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit et de leur donner la plus vaste audience ; de contribuer au rayonnement de la culture et de l'art français dans le libre dialogue des cultures du monde ». Le principe de démocratisation s'efface au profit du libre épanouissement individuel par la création dans le respect des cultures régionales et internationales, voire même sociales. Cela permet la reconnaissance de pratiques jugées autrefois comme mineures, à l'instar du jazz, du rock, de la bande dessinée ou de la mode.

A cette révolution politique, le ministère de la Culture ajoute une inflexion économique majeure : la création culturelle est désormais considérée comme un facteur de développement économique et l'impératif culturel doit pouvoir répondre à la crise économique des années 1970 (crises pétrolières).

La culture devient un véritable champ d'aide à l'activité économique. Les aides directes se font plus nombreuses. L'État initie des montages financiers complexes pour favoriser la création comme la mise en place de sociétés de financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA), à partir de 1985. C'est également la mise en œuvre de la loi du 10 août 1981 portant sur le prix unique du livre, afin de préserver un réseau de librairies sur l'ensemble du territoire.

Une professionnalisation des positions croissantes en matière de politique culturelle a été engendrée dès le début des années 1970 et se poursuit dans les années 1980. Dubois analyse cette professionnalisation comme le fruit du « changement d'échelle budgétaire [...] le développement des subventions, achats et commandes » qui a permis l'essor d'emplois culturels dans le secteur privé et favorisé la promotion de la discipline artistique (1999, p. 244).

De même, les services du ministère de la culture se sont considérablement développés, ainsi que l'ensemble des institutions culturelles publiques et les fonctions culturelles des collectivités locales. Enfin l'essor des budgets culturels publics a permis la création d'institutions nouvelles et donc de postes en grand nombre. Surtout qu'à l'argumentation budgétaire s'ajoute la volonté politique de voir émerger une véritable professionnalisation en matière de politique culturelle. Dubois montre que la politique culturelle gouvernementale souhaite voir la « réconciliation de l'économie et de la culture » comme figurer parmi ses principales réalisations (1999, p. 245).

La politique menée par Jacques Lang aboutit également à une convergence des collectivités locales qui consacrent le rôle d'État partenaire. C'est la rencontre du volontarisme de l'État et de celui des collectivités territoriales, qui se dotent de véritables politiques culturelles. Les DRAC sont renforcées dans leur rôle, avec un budget plus conséquent. Elles deviennent un interlocuteur privilégié pour les collectivités locales, notamment les régions.

C'est également la naissance de politiques culturelles régionales aux financements croisés qui complexifient la politique culturelle. Les contrats de plans État-régions et les Conventions de développement culturel sont les outils de ce dialogue. Ces outils aboutissent à 1200 conventions engendrées entre 1982 et 1991, selon Poirrier (2000, p. 171).

L'implication du Président Mitterrand dans la politique culturelle est très forte. De ce fait, Jack Lang ne peut guère prendre de décisions sans l'aval de l'Élysée. François Mitterrand s'intéresse tout particulièrement à la politique de Grands Travaux qu'il initie, au budget de la Culture, aux musées, aux commandes publiques et aux institutions prestigieuses.

À la fin des années 1980, la France connaît donc un réseau très institutionnalisé et très dense d'institutions culturelles. L'institution culturelle est devenue la norme en matière de politique culturelle et l'État, bien que laissant opérer une certaine décentralisation, reste toujours présent en tant que partenaire privilégié. On assiste entre ces deux périodes clés de la politique culturelle que constituent la mise en place du Ministère aux Affaires Culturelles d'André Malraux en 1959 et le Ministère de la Culture de Jack Lang en 1981, à une véritable standardisation de l'institution culturelle.

Ce terme de « standardisation de l'institution culturelle » peut être associé au terme, plus fréquent, d'« institutionnalisation » de la vie culturelle. Rappelons que Bense Ferreira Alves et Poulard définissent l'institutionnalisation comme « l'importance croissante des institutions et acteurs publics dans un domaine et la structuration des politiques publiques afférentes » (2007, p.5). La standardisation peut donc se définir comme le recours à l'institution, aux politiques étatiques, pour mettre en œuvre une politique, ici dans le domaine culturel.

Dans un ouvrage consacré aux travaux du sociologue Howard Becker, Perrenoud opère cette distinction très forte, qu'il appelle même de « réalité opposée », entre « le contexte états-uniens des années 1950, entièrement déterminé par la loi du marché et la France des années 2000, marquée par une forte tradition de soutien à la création et par la montée en légitimité d'un pôle intellectualisée des musiques actuelles » (2013, p. 97).

Il poursuit en montrant la configuration particulière de la France, à la fois politique, économique et culturelle, qui permet aux artistes « d'espérer obtenir une reconnaissance [...] par la voie anti-commerciale, l'autonomie de la création constituant le socle d'une construction de la grandeur artistique légitime » (2013, p. 97).

Pour Perrenoud, l'obtention de ce succès n'est envisageable qu'à la condition de pouvoir mobiliser des compétences et des dispositions à même d'inscrire sans équivoque la production musicale dans l'espace de la légitimité culturelle (déposer des dossiers de subvention pour des projets de création, collaborer avec des artistes d'autres disciplines du spectacle, nouer des réseaux et des relations).

Les sources de la standardisation de la politique culturelle sont de trois ordres, selon Bense Ferreira Alves et Poulard (2003, p. 11-12). Le premier ordre concerne le développement d'un État de plus interventionniste en matière culturelle, règlementant notamment un grand nombre de professions et de régimes d'emplois, avec la mise en place d'un système dédié au chômage et aux intermittents du spectacle. Cet interventionnisme se manifeste également par la multiplication des formations et des diplômes culturels dans un vaste mouvement de professionnalisation.

Ces pratiques conduisent à ce que les auteurs définissent comme « l'inculcation et la diffusion de manières communes de penser et de faire » (p. 11). L'État participe à la « diffusion d'un esprit gestionnaire et d'une certaine uniformisation du travail des directeurs de services ou d'établissements culturels, comme cela a été attesté un peu plus précocement aux Etats-Unis (Peterson, 1986) » (p.11).

Le second ordre de standardisation concerne les circuits de financement et de légitimation, largement déterminés par les pouvoirs publics. Pour les deux auteurs, « le souhait et la nécessité de se conformer aux critères administratifs qui définissent l'attribution des subventions transforment [...] les cadres de l'activité et orientent le travail des agents, tout particulièrement celui des responsables d'établissement » (p.11)

Enfin, Bense Ferreira Alves et Poulard soulignent l'extension d'un modèle d'organisation par projet. L'objet artistique est progressivement vu sur le court terme, pour une finalité limitée. L'institution culturelle devient de ce fait l'acteur privilégié, puisque c'est elle qui accompagne la production du produit culturel unique, en s'appuyant sur le régime interventionniste de la politique étatique, octroyant les financements et le soutien aux emplois instables.

Ces trois indices coïncident avec les prérogatives croissantes prises par l'État, qui reste au centre de la politique culturelle en France. Face à l'ambition et aux prérogatives importantes de l'État se pose la question des moyens mis à la disposition de cette politique culturelle.

FIGURE 1 – Ministère des affaires culturelles, organisation centrale, 1969 (tiré de Poujol, 1993, p. 95).

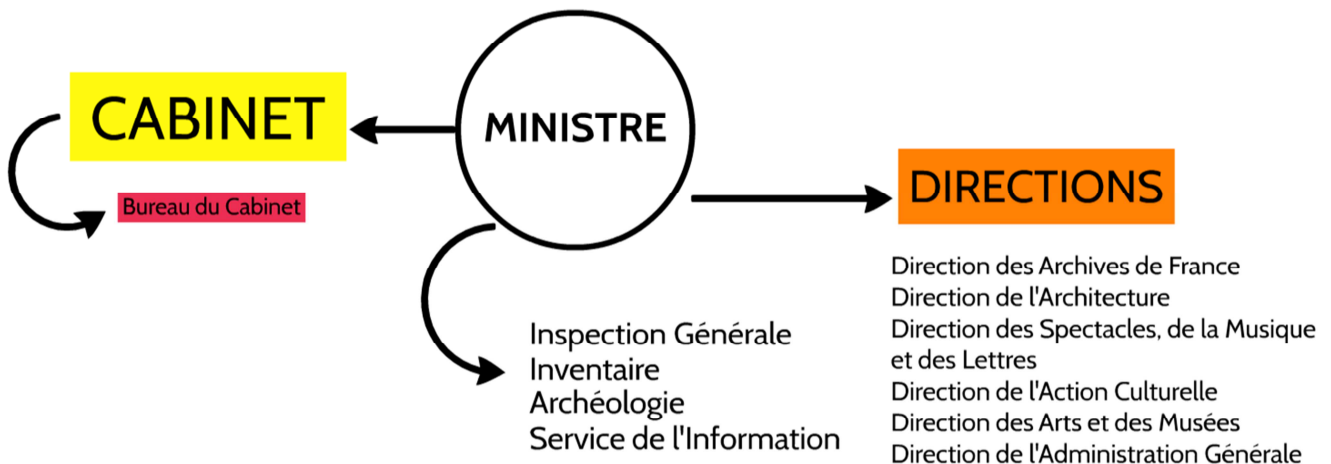
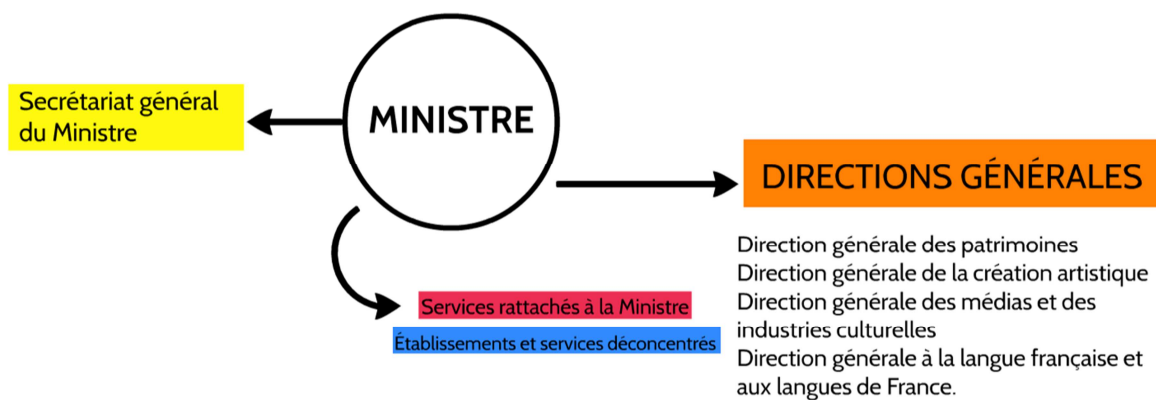


FIGURE 2 – Ministère de la Culture, organisation centrale, 2016 (réalisé à partir du Site Internet du Ministère de la Culture, Février 2016).



L'évolution de l'organigramme du Ministère de la Culture nous montre la forte expansion du champ culturel, avec notamment la mise en place d'une direction associée aux médias et à l'industrie. Une nouvelle orientation qui traduit les nouvelles problématiques liées au champ culturel, comme la nécessité de trouver de larges débouchés. La langue française et les langues régionales disposent d'une place renouvelée, tandis qu'on note disparition de la direction générale des arts et des musées.

La direction générale des spectacles, de la musique et des lettres a connu une évolution vers le terme plus neutre de direction de la création artistique. Dans le même temps, on note que les Archives de France, l'Architecture ont disparu pour laisser la place à une plus vague direction des patrimoines. Enfin, on assiste à la disparition de la direction de l'action culturelle. Ce qui apparaît, en comparant ces deux organigrammes, c'est à la fois l'expansion du champ culturel et dans le même temps des directions beaucoup moins spécialisées et beaucoup plus larges dans leurs domaines d'actions. Une réorganisation des champs de compétences qui interroge sur l'évolution des moyens d'action, notamment en termes budgétaires.

C – Le financement de l'institution culturelle.

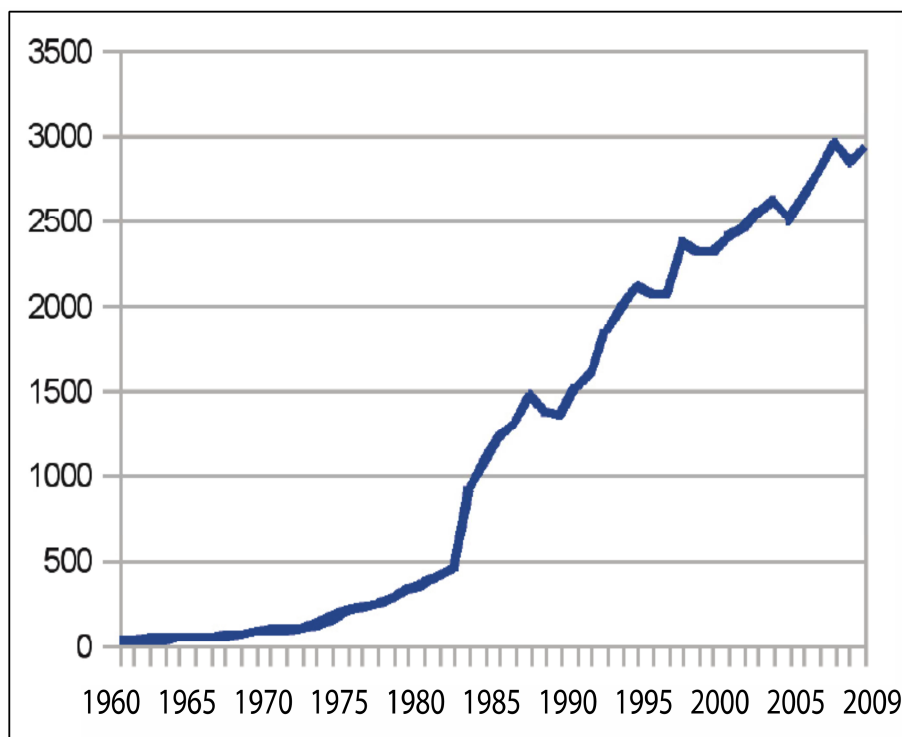
La mise en place d'une institution culturelle pérenne pose la question des moyens à la disposition de cette nouvelle entité. En effet, en attribuant des fonctions propres à un Ministère autonome de la Culture, il faut se pencher sur les moyens attribués à une telle institution afin de remplir ses attributions.

À la veille de la naissance d'un Ministère de la Culture, la « Direction des Arts et des Lettres » disposait d'un budget de 2,6 milliards de francs en 1950 contre 4 milliards de francs en 1954, représentant respectivement 0,17% et 0,10% du budget de l'État (Poirrier, 2000, p. 56). Si on a une hausse quantitative du budget dédié aux Arts et aux Lettres colossale de plus de 50%, on voit pourtant que cette hausse est à relativiser avec l'augmentation plus conséquente du budget de l'État pour ces deux dates.

L'instauration d'un Ministère de la Culture va considérablement changer la proportion du budget dédié à la Culture dans le budget de l'État, comme le montrent les graphiques du rapport du Ministère de la Culture et de la Communication dédié au Budget de l'État et à l'évolution du budget du Ministère de la Culture entre 1960 et 2010. La progression du budget du Ministère de la Culture est considérable, puisque ce rapport estime que les crédits alloués doublent tous les dix ans, en termes réels, jusqu'en 1990.

En euros constants, les moyens du Ministère ont ainsi augmenté, jusqu'en 2009, « de 775% depuis 1959, de 400% depuis 1970, de 177% depuis 1980, et de 28% depuis 1990 » (Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, p. 391).

FIGURE 3 – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Évolution du Budget de la Culture, en millions d'euros constants, 1961-2009 (p. 391).

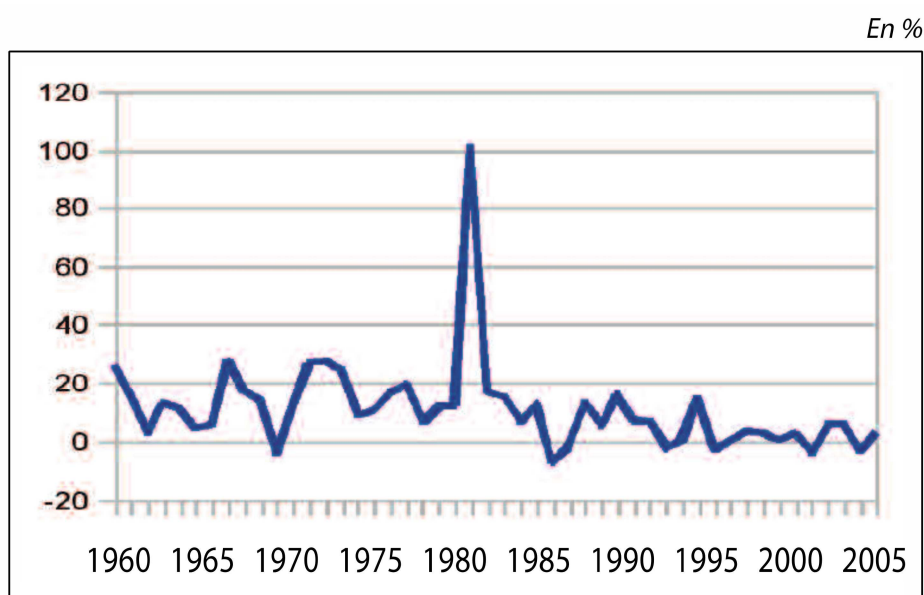


Source : Paris, Ministère de la Culture et de la Consommation/Insee.

TABLEAU 2 – Budget voté du Ministère de la Culture, en millions d'euros courants et constants, base 1980, source Ministère de la Culture, calculs à partir de l'indice des prix INSEE, dans Benhamou, L'économie de la Culture, 2011 (p. 99).

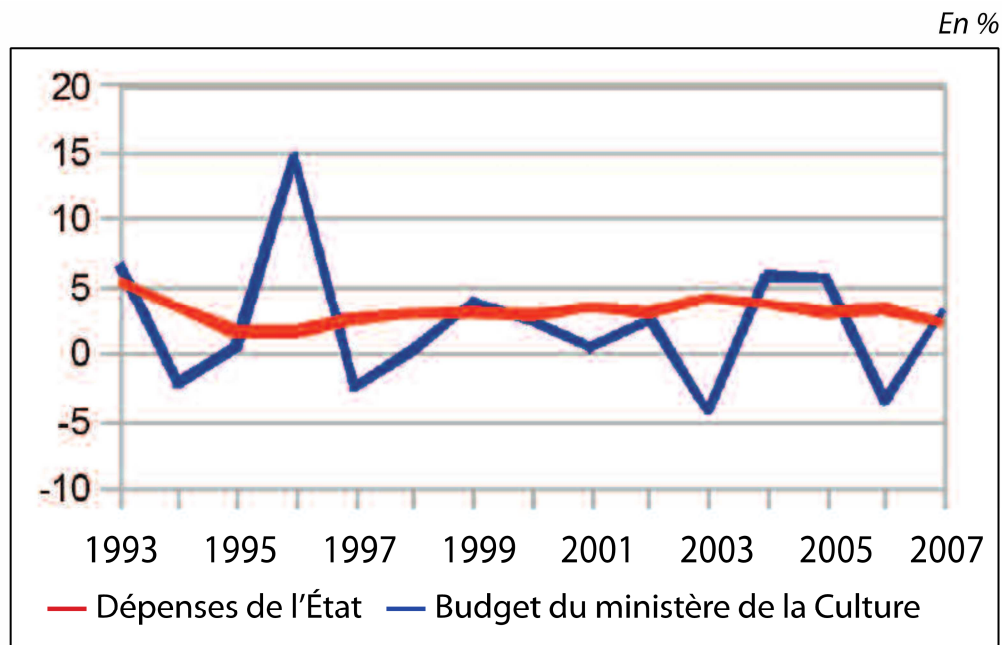
Années	Euros courants	Euros constants	Années	Euros courants	Euros constants	Années	Euros courants	Euros constants
1980	405	405,0	1991	1 845	971,6	2001	2 549	1 148,5
1981	454	400,4	1992	1 975	1 015,5	2002	2 610	1 149,6
1982	914	720,8	1993	2 107	1 061,3	2003	2 497	1 080,6
1983	1 066	766,9	1994	2 059	1 020,1	2004	2 639	1 118,4
1984	1 227	821,8	1995	2 067	1 006,6	2005	2 805	1 167,6
1985	1 306	826,6	1996	2 368	1 083,3	2006	2 947	1 207,0
1986	1 467	904,4	1997	2 306	1 087,9	2007	2 839	1 145,7
1987	1 371	819,5	1998	2 309	1 081,8	2008	2 915	1 142,2
1988	1 345	782,9	1999	2 395	1 111,1	2009	2 941	1 153,3
1989	1 518	852,8	2000	2 452	1 120,9	2010	3 079	1 185,4
1990	1 598	868,5						

FIGURE 4 – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Taux de Croissance du budget du Ministère de la Culture, en %, 1960-2005 (p. 391).



Source : Insee, comptes administrations publiques.

FIGURE 5 – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Comparaison des taux de croissance des dépenses de l'État et du budget du Ministère de la Culture, 1993-2007 (p. 391).



Source : Paris, Ministère de la Culture et de la Consommation/Insee.

Ce que montrent ces trois graphiques, réalisés par le Ministère de la Culture et l'INSEE, c'est que le budget du Ministère de la Culture connaît une évolution irrégulière mais néanmoins considérable, entre sa création en 1959 et 2009. La figure 4 montre notamment comment la croissance du budget de la Culture a été marquée par l'arrivée de Jack Lang à la tête du Ministère de la Culture, en 1982. Rappelons qu'un engagement de la campagne de François Mitterrand, souligné dès l'instauration du Ministère par André Malraux, était d'atteindre un objectif de budget alloué à la Culture correspondant à 1% du budget de l'État. Avec l'augmentation significative de 1982, le budget du Ministère de la Culture voit sa proportion passer de 0,47% à 0,72% dans le budget global de l'État selon le rapport du Ministère de la Culture et de la Communication.

Cependant, les 1% du budget de la Culture total de l'État ne sont pas encore atteints ; ils ne l'ont été qu'à deux reprises en 1993 (avec le rattachement de la Délégation générale à la langue française) et en 1996 (rattachement de la Direction de l'Architecture).

La figure 4 montre que les évolutions les plus importantes du Ministère de la Culture : en 1960, avec l'instauration du Ministère d'État d'André Malraux, la croissance est significative (plus de 20%). Cette croissance reste régulière, même si la proportion est moins importante, dans les années 1960. L'arrivée de Giscard d'Estaing en 1970 entraîne la première chute du budget alloué à la Culture, une décroissance qui aura de nouveau lieu au-milieu des années 1985, et plus régulièrement entre les années 1995 et 2005.

La figure 5 montre la spécificité de l'évolution du budget de la culture par rapport à l'évolution du budget de l'État. Alors que le taux de croissance du budget de l'État est très régulier et compris entre 0 et 5% sans exception entre 1993 et 2007, on remarque de fortes disparités dans la croissance du budget de la culture, qui oscille entre + 15% (1996) et – 5% (2003). Pour autant, le budget de la culture connaît une hausse quasi-constante de son budget et sur le long terme une hausse assez conséquente, comme le montre la figure 3.

Cependant, il est à noter que le budget du Ministère de la Culture ne représente pas le seul budget alloué à la Culture. En effet, de nombreux ministères disposent également d'une enveloppe destinée au « domaine culturel », comme le montre le TABLEAU 3.

TABLEAU 3 – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Effort financier de l'État dans le domaine culturel, 1999-2009 (en 2005)

Dépenses culturelles	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Culture	2 392	2 448	2 545	2 602	2 490	2 632	2 787	2 802	2 845	2 928
Éducation nationale	1 120	1 118	1 238	1 321	1 351	1 478	1 494	1 509	1 871	1 886
Affaires étrangères	1 083	1 035	1 070	1 083	1 107	1 086	1 108	889	899	847
Enseignement supérieur et Recherche	239	245	271	312	309	304	338	466	481	430
Premier ministre	149	269	463	545	584	563	249	345	344	352
Économie, Finances, Industrie, PME	285	294	294	293	293	294	180	174	173	171
Défense	14	19	23	22	43	31	27	45	64	54
Jeunesse et Sports	NC	20		26	23	24	17	14	18	17
Outre-mer	20	14	16	6	4	4	5	4	3	8
Justice	18	19	18	16	8	17	20	3	7	3
<i>Total général budget culturel de l'État</i>	<i>5 274</i>	<i>5 501</i>	<i>5 962</i>	<i>6 227</i>	<i>6 224</i>	<i>6 429</i>	<i>6 669</i>	<i>6 297</i>	<i>6 885</i>	<i>6 709</i>

Source : PLF, Effort financier de l'État dans le domaine culturel, 1999 à 2009.

L'évolution des dépenses culturelles au sein des différents ministères est intéressante : elle montre la hausse de ces dépenses dans certains ministères (Culture, Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche, Premier ministre, défense), tandis qu'elle diminue drastiquement dans certains ministères (Affaires étrangères, Économie et Finances Publiques, Jeunesse et Sport), pour disparaître quasiment dans certains Ministères (Justice, Outre-Mer). En fait, ces dépenses culturelles sont très concentrées : 49% pour l'Éducation nationale en 2009, 22% pour le Ministère des Affaires Étrangères, 11,5% pour le Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur alors que les six autres ministères se partagent une enveloppe de la dépense culturelle comprise entre 0,1 % (Justice) et 6% (Premier ministre).

Cette domination des trois ministères est même en progression depuis 1993, puisque l'enveloppe de dépense culturelle représentait alors 42% (Ministère de l'Éducation Nationale), 18% (Ministère des Affaires Étrangères) et 11% (Ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur).

Le rapport note également la différence entre les différents crédits alloués par le Parlement au Ministère de la Culture et les crédits consommés. Alors que les crédits de fonctionnement et d'intervention sont régulièrement consommés à 99%, les crédits d'investissement ont des taux de consommation qui sont passé de 79% en 1998 à 57% en 2001. Fin 2001, c'est donc une réserve de 420 millions d'euros de crédits non consommés dont disposait le Ministère. Ce phénomène tend cependant à se résorber avec le temps, puisque la réserve n'était plus de 6,7 millions d'euros pour 2007 et de 422 547 € pour 2008. Cependant, ce phénomène de distorsion entre le budget alloué et les crédits consommés perturbe l'analyse du budget du Ministère et fausse l'évaluation même de ces besoins. Améliorer la présentation des crédits met un terme à des évaluations faussées et permet d'adopter un budget correspondant aux véritables besoins de l'institution culturelle.

Après avoir vu les points relatifs à l'enveloppe globale allouée à la Culture, reste à savoir l'utilisation faite de ces crédits, avec l'exemple de l'année 2009, présenté dans le TABLEAU 3.

TABEAU 4 – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication,
C
(i

Crédits de paiement en millions d'euros

	Patrimoine	Création	Transmission des savoirs	Livre et cinéma	Médias
Culture	899,89	754,81	987,13	295,33	777,19
Affaires étrangères			761,32		
Budget, Comptes publics	0,10			7,78	
Défense	50,92	0,18	1,66	0,46	
Écologie, Énergie	0,14		0,03	0,01	0,34
Économie, Industrie, Emploi	0,09	0,02	10,23	0,98	159,00
Éducation nationale			2 053,21		
Enseignement supérieur	77,57		5,15	360,17	
Intérieur, Collectivités locales	7,84	0,44	2,53	0,14	0,36
Immigration, Intégration	0,54		3,00		
Justice	4,02		2,42		
Santé, Jeunesse et Sports	1,57		9,38		
Premier ministre	6,03				233,07

Source : PLF, Effort financier de l'État dans le domaine culturel. Annexe au projet de loi de finances pour 2010.

La répartition des crédits alloués aux dépenses culturelles se partage entre cinq branches : le Patrimoine, la Création, la Transmission des Savoirs, le Livre et cinéma et les Médias. En 2009, on remarque que pour le Ministère de la Culture, les crédits sont essentiellement versés dans la transmission des savoirs (26,65%) et le patrimoine (24,29%). Les deux branches représentent plus de 50% du budget alloué au Ministère de la Culture. Le budget alloué aux Médias représente une part moins importante en volume mais non neutre (20,98%), tout comme la création (20,37%). Enfin, arrive le livre et le cinéma bénéficie d'une part beaucoup moins forte (7,97%) du budget alloué au Ministère de la Culture.

Dans les autres ministères, les dépenses culturelles sont essentiellement basées sur la transmission des savoirs et la sauvegarde du patrimoine dans certains ministères ayant la gestion de monuments historiques (universités, bâtiments militaires).

À noter l'enveloppe particulièrement importante attribuée à l'éducation nationale pour la transmission des savoirs (supérieure de 208% à l'enveloppe attribuée au Ministère de la Culture). Cette donnée empirique rappelle étrangement cette phrase d'André Malraux prononcée lors de son discours au Sénat le 8 décembre 1959 : « La connaissance [de la Culture] est à l'Université ; l'amour, peut-être, est à nous ». L'idée selon laquelle la transmission des savoirs appartient à l'enseignement tandis que celui de l'esthétisme, celui de donner le goût d'aimer ces œuvres, appartient à la Culture.

Le Ministère des Affaires Étrangères dispose également d'une enveloppe importante quant à la transmission des savoirs. Autre donnée à souligner, l'enveloppe importante allouée aux livres et au cinéma pour le Ministère de l'Enseignement Supérieur (supérieure de 122% à la même enveloppe attribuée au Ministère de la Culture), assez logique du fait de l'intense activité de publication et de recherche menée au sein de ce département. Certains ministères disposent également d'enveloppes assez importantes dans la catégorie Médias, c'est le cas notamment des services du Premier ministre et du Ministère de l'Économie.

On le voit donc, l'institutionnalisation de la culture est une longue construction historique qui aboutit à une véritable politique d'intervention économique de la part de l'État dans le champ culturel. On note dans le même temps que la croissance continue du budget du Ministère de la Culture se fait en parallèle à une diminution du budget alloué aux directions culturelles des différents ministères. Pour autant, le financement public n'a pas le monopole du financement culturel, c'est pourquoi nous nous pencherons au cours d'une troisième sous-partie sur une autre source de financement : le Mécénat.

III – Naissance et évolution du Mécénat.

Alors que l'institutionnalisation d'une politique de la culture à compter du XIX^{ème} siècle semblait avoir fait disparaître la figure de l'État Mécène, force est de constater que le Mécénat connaît pourtant une évolution considérable au cours des dernières années. Jusqu'à devenir l'une des sources de financement des politiques culturelles.

Pratique ancestrale, le Mécénat est aujourd'hui souvent confondu avec d'autres formes de financement, telles que le parrainage, le sponsoring, la publicité ou encore le placement de produits. Si des frontières théoriques ont pourtant été définies, l'utilisation du terme de Mécénat reste confuse.

Cette absence de clarté peut s'expliquer par l'évolution historique de la pratique. Le nom de Mécénat est issu d'un homme, Caius Mæcenas, conseiller de l'empereur Auguste, qui consacra sa richesse à la promotion et à la protection des Arts et des activités relevant du talent. Le Mécénat est même né bien avant l'époque romaine puisque durant l'Antiquité grecque, des « tyrans éclairés » comme Périclès favorisèrent l'art et son développement, tant qu'il était au service de la grandeur du régime grec.

Ce qu'il est intéressant de constater, c'est que bien qu'il se définisse comme un financement privé, le Mécénat a d'abord été un outil utilisé en premier lieu pour glorifier la puissance des institutions, politiques comme religieuses. Dans son ouvrage, Debieesse montre comment le Mécénat a d'abord été l'outil utilisé par les monarques et la grande bourgeoisie pour promouvoir un « grand mécénat des puissants » (2007, p.19), au service de la promotion des États et de leur grandeur. La pratique du Mécénat se révèle être l'outil des puissants pour développer les arts de la Nation tout en étant au service de leur prestige personnel.

Puis les révolutions industrielles et politiques ont entraîné des évolutions majeures de société, favorisant la naissance d'une classe ouvrière et d'une classe moyenne. La conception du champ culturel évolue en parallèle : elle devient une prérogative des gouvernements et des organismes publics, tandis que le Mécénat « dépérit avec la crise des aristocraties vieillissantes » (Debieesse, 2007, p. 20). L'art trouve difficilement sa place dans une société nouvellement industrialisée : l'objet d'art perd de sa valeur et devient un « simple objet reproductible et commercial » (Debieesse, 2007, p. 20). Ce n'est qu'à la fin de la première guerre mondiale que le public commence s'intéresser à la création artistique. Mais à l'époque, l'État est encore peu interventionniste et ce sont de grands mécènes collectionneurs qui réapparaissent et vont entraîner la création de musées publics en léguant leurs collections à l'État.

L'État intervient alors de plus en plus dans le champ culturel. Et avec lui, l'idéologie de Boncour (1912)², selon laquelle « le rôle des pouvoirs publics n'est pas d'imposer une forme d'art, mais seulement de chercher les moyens administratifs d'exprimer le plus exactement possible celles qui existent ». Il ne s'agit donc plus d'un État mécène, qui choisit quel projet il souhaite soutenir et promeut les projets qui favoriseront l'émergence d'une politique nationale mais bien de la naissance d'une politique culturelle qui, bien que timide, esquisse les traits d'une culture nationale hétéroclite.

Cette situation se pérennise avec la mise en place d'un Ministère d'État à la Culture par le Général de Gaulle en 1959 et l'institutionnalisation d'une politique culturelle. Le champ du Mécénat reste donc relativement restreint : elle reste le fait de quelques riches propriétaires et on pense alors que le financement de la culture passe nécessairement par l'État providence. Les années 1970 vont pourtant apporter de réelles modifications au financement des politiques culturelles, et ce pour deux raisons majeures.

La première, c'est la naissance du Mécénat d'Entreprise, qui suit les événements de Mai 68. Les révoltes sociales déclenchent une évolution substantielle de société, qui évolue considérablement. Pour Debieesse, c'est le retour sur le devant de la scène de l'initiative individuelle et du bon plaisir, « ingrédients du Mécénat originel » (2007, p.22). L'entreprise porte ces évolutions : jadis responsable de tous les maux de la société, la société porte en elle un espoir nouveau et, notamment dans des domaines où on ne l'attend pas, tels que la culture ou la solidarité. À cela s'ajoute l'amplification de la mondialisation, l'installation de filiales étrangères sur le sol français, habituées de longue date à la pratique du mécénat d'entreprise, et qui participent à son expansion.

Une deuxième raison qui entraîne le développement du mécénat dans les années 1970, c'est la politique de décentralisation menée par l'État, qui montre les limites de l'État providence, et plus spécifiquement en matière de politique culturelle. L'État cherche par ces initiatives de décentralisation à trouver de nouvelles sources de financement, afin de ne pas assumer l'ensemble des coûts de ces politiques coûteuses.

Les collectivités territoriales voient leurs prérogatives s'étendre avec la création expérimentale des Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC) en 1969. Mais ce désengagement de l'État ouvre la porte à de nouvelles sources de financement extérieures comme le Mécénat, qui se développe.

Au cours des toutes dernières années, la crise de la dette et les politiques d'austérité ont conduit les États à limiter drastiquement leurs dépenses publiques ; le champ culturel se trouvant particulièrement menacé, il est intéressant de se demander quel sera l'avenir du financement privé, et donc du Mécénat dans la politique culturelle des prochaines années.

Mais avant d'étudier les conséquences de la crise économique sur le mécénat et son évolution, que nous aborderons ultérieurement dans cette étude, nous nous pencherons dans cette sous-partie sur la définition du Mécénat. Dans un premier temps, nous analyserons les outils juridiques qui fondent et règlementent le mécénat en France. Nous tâcherons ensuite de comprendre l'existence économique du mécénat, et les raisons qui conduisent des acteurs privés à cofinancer des initiatives culturelles et à investir dans la création d'un bien public. Enfin, nous réaliserons dans un troisième temps une étude comparative du mécénat entre plusieurs pays et nous comparerons cette pratique à l'approche française.

[A – Un cadre juridique récent, né dans les années 1990.](#)

Si la pratique du mécénat est, nous l'avons vu, une pratique très ancienne, son encadrement juridique en revanche, est beaucoup plus récent.

Rappelons ici que le mécénat ne peut venir des fonds propres à l'État. Comme le rappelle Debieesse (2007, p.29), « l'État n'est pas mécène, il est l'État, tout simplement, et donc intervient, décide, règlemente, finance aussi, et massivement, mais sur des fonds qui ne sont pas les siens propres, mais ceux apportés par les contribuables et dont il est logique qu'ils soient investis au service de l'intérêt général ». Le mécénat n'a donc que deux sources de financement possible : les entreprises ou les particuliers.

C'est la loi du 23 juillet 1987, sur le développement du mécénat, qui marque la naissance du mécénat dans le cadre juridique et fiscal français. Cette loi reconnaît pour l'essentiel la naissance des Fondations, instituées dès 1960 par André Malraux avec la création de la Fondation de France. Il s'agit de l'infrastructure juridique qui permet aux personnes morales et physiques de droit privé d'octroyer un montant financier à destination d'une action s'inscrivant dans le cadre d'un intérêt général.

L'article 18 définit la fondation comme « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident de l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ». L'article 18 définit également que la fondation est une personne morale, mais qui n'obtient une capacité juridique entière qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat accordant la reconnaissance d'utilité publique.

Les exonérations fiscales des contributions des entreprises sont cependant encore timides puisque les entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ne peuvent bénéficier que d'une déduction fiscale correspondant au prix d'acquisition, étalé sur une durée de 19 ans, à condition que cette dernière n'excède pas 3% du chiffre d'affaires. Il faut en outre que le bien acquis soit exposé en public pour bénéficier de cette déduction.

C'est l'arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière qui donne une définition juridique précise du Mécénat. Le Mécénat est alors considéré comme « le soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général ». Si on compare cette définition à celle donnée par Debiesse, qui s'opposait à la notion d'État Mécène, on remarque que la définition juridique de l'arrêté de 1989 est relativement large et qu'elle n'interdit pas à l'État de participer à des actions de Mécénat.

Le ministre Jack Lang enrichit la loi de 1987 par un texte de même nature, adopté le 4 juillet 1990. Cette loi ouvre la possibilité de fondations aux entreprises, ce qui enrichit considérablement le texte de 1987 sur le Mécénat et particulièrement les articles 18 et 19 relatifs à la fondation. Elle ouvre des possibilités larges et nouvelles aux fondations d'entreprise : par exemple, la reconnaissance d'une fondation d'entreprise devient possible à compter de la publication au Journal officiel de l'autorisation administrative qui lui confère ce statut. Les possibilités sont également élargies en matière de legs et de dons (pas d'autorisation de dons émanant de la société civile, mais possibilité de donation si elle émane des actionnaires, des salariés et de toute personne intéressée par l'entreprise).

C'est donc une vision large du Mécénat qui est adoptée, et où l'État aura une participation active avec la création en 2003 d'une Mission Mécénat au sein du Ministère de la Culture et de la Communication. Si l'État n'est pas un acteur direct du Mécénat, sa mission consiste à appuyer et évaluer l'action du ministère et des établissements publics. Elle consiste également à faire des propositions d'évolution dans le cadre de l'harmonisation européenne des évaluations des législations.

La mission Mécénat sensibilise et anime les réseaux des mécènes et donateurs, favorise tout projet de fondation à caractère culturel et exerce une mission d'observation sur les pratiques dans ce domaine.

La Mission Mécénat et ses 120 correspondants dans les directions et établissements du Ministère jouent un rôle dans la collaboration entre le Ministère de la Culture et de la Communication et les différentes instances du monde économique en vue du développement du mécénat culturel. Cette mission est également chargée de rechercher des fonds auprès des entreprises et des particuliers pour le financement de projets du ministère et de ses établissements dans leurs différents domaines de compétence : patrimoine, musées, spectacle vivant.

L'année 2003 est également marquée par une évolution législative majeure : l'adoption le 1^{er} Août de la loi Jean-Jacques Aillagon, relative au mécénat, associations et aux fondations. Faisant quasiment doubler les avantages fiscaux offerts aux entreprises, cette loi contribue au développement du Mécénat, qu'elle consacre comme étant une pratique accessible à tous, particuliers comme chefs d'entreprise, dirigeants associatifs, quelque soit leur chiffre d'affaires et le montant de l'investissement réalisé.

L'année 2003 marque donc un changement politique majeur de l'État concernant la politique du Mécénat. En plus d'une ouverture juridique assez conséquente, l'État décide également d'investir, par les institutions culturelles et les établissements publics, l'orientation du Mécénat, de contribuer à son développement, et notamment dans le cadre du financement de projets publics. Avec la création de la Mission Mécénat, l'État devient un promoteur actif et à part entière du Mécénat, structurant les grandes orientations et encourageant la pratique de ce financement au sein même des institutions culturelles et des établissements publics.

Une dernière réforme juridique a de nouveau élargi le champ du Mécénat. Il s'agit de la Loi pour la Modernisation de l'Économie (LME) du 4 août 2008, qui reconnaît la création des fonds de dotation. Le fonds de dotation correspond à un « outil innovant de financement du Mécénat » selon les termes du Ministère de l'Économie, crée par l'article 140 de la loi du 4 août 2008, et qui permet de combiner les atouts d'une association loi 1901 et de la fondation, « sans les inconvénients ». Autrement dit, un fonds de dotation est défini comme une entité disposant de la personnalité juridique.

Ses ressources de financement sont constituées d'une allocation irrévocable de biens pour la réalisation d'une mission ou d'une œuvre d'intérêt général. Le fonds de dotation collecte des fonds d'origine privé et peut mener lui-même cette mission, ou financer un autre organisme d'intérêt général pour son accomplissement. Le fonds de dotation bénéficie du régime fiscal du Mécénat.

Le fonds de dotation se distingue de l'association car il dispose d'une liberté plus large dans la disposition de libéralités (dont les donations et les legs) et la possibilité de détenir des immeubles de rapport, tandis que les associations ne disposent que de la capacité de recevoir des dons manuels et de détenir seulement les immeubles « strictement nécessaires à leur objet ».

Par ailleurs, il se distingue de la fondation reconnue d'utilité publique dans la mesure où une simple déclaration en préfecture suffit à constituer un fonds de dotation, sans autorisation préalable d'une quelconque autorité (contrairement à la fondation d'utilité publique). Le fonds de dotation suit l'évolution logique vers une forme simplifiée de la fondation d'utilité publique.

TABLEAU 5 – Comparaison entre les fondations d'utilité publique, les fonds de dotation, les associations, Extrait, Source : DEVIC L, 2009, www.fonds-dotation.fr (consulté le 18 Mars 2016).

	Fondations d'utilité publique	Fonds de dotation	Associations
Personnalité juridique	A compter de la publication au Journal officiel d'un décret pris en Conseil d'Etat	A compter de la publication au Journal officiel de la déclaration de création faite en préfecture	A compter de la publication au Journal officiel de la déclaration de création faite en préfecture
Objet social	Œuvre d'intérêt général et sans but lucratif	Œuvre d'intérêt général et sans but lucratif (ou soutient à des œuvres d'intérêt général et sans but lucratif)	Œuvre d'intérêt général et sans but lucratif
Dotations initiales	Pas de montant légal mais une pratique de 800.000 à 1.000.000 euros au minimum selon les projets. Les versements fractionnés sur 10 ans sont possibles ainsi que les dotations consommables	Des « dotations en capital » nécessaires (mais pas de montant minimum), apportées par les fondateurs ou des tiers	Non (sauf associations reconnues d'utilité publique)
Durée	Illimitée sauf fondation à dotation consommable	Selon les statuts du fonds de dotation	Selon les statuts de l'association
Capacité juridique	Possibilité de recevoir des donations et des legs et de détenir des immeubles « nécessaires » à l'objet de la fondation.	Possibilité de recevoir des donations et des legs et de détenir tout type de biens, y compris des immeubles de rapport	Petite capacité juridique (ne peut recevoir que des dons manuels, et non des donations et des legs).
Direction	Conseil d'administration (7 à 12 membres). ou Conseil de surveillance (7 à 12 membres). et Directoire (1 à 5 membres).	Un organe unique, le conseil d'administration, composé d'au moins trois personnes.	Des dirigeants ; la loi de 1901 n'impose pas un type d'organe particulier, à l'exception de l'assemblée des membres. L'organe de direction peut donc être un conseil, un bureau, un comité, etc.

Le tableau 5 montre que le fonds de dotation est créé comme le modèle intermédiaire de l'association et de la fondation d'utilité publique. Sa structure juridique montre la volonté de rendre le Mécénat accessible à un large public et à ne plus limiter sa pratique à des fondations d'utilité publiques, sous le contrôle de l'État. On peut ainsi parler de « libéralisation » de la structure juridique du Mécénat.

De la structure juridique de l'association, le fonds de dotation hérite d'une procédure de création simplifiée, auprès de la Préfecture. Il peut ainsi être mis en œuvre dans un délai réduit, sans montant minimum de dotation à la création, ce qui est une nouvelle similitude avec l'association. Enfin, la durée du fonds peut être limitée dans le temps.

De la structure de la fondation d'utilité publique, le fonds de dotation hérite d'une capacité juridique large, avec la possibilité de recevoir des donations et des legs et de détenir tout type de biens, y compris des immeubles de rapport tandis que l'association ne peut recevoir que des dons manuels et des biens immeubles nécessaires à l'accomplissement de son objet social. Le fonds de dotation hérite également de l'organe de direction de la fondation d'utilité publique, avec la constitution d'un Conseil d'administration, mais avec une plus grande souplesse dans sa composition (composition minimale de trois membres, et non sept comme dans la fondation d'utilité publique).

Les évolutions récentes de la structure du Mécénat montrent comment le modèle s'est progressivement étendu, d'un « État Mécène » à une véritable libéralisation de la pratique, donnant plus de possibilités aux acteurs privés et en réduisant l'intervention de l'État, avec la constitution des fonds d'entreprise, mais également des « fonds de dotation » ouverts aux particuliers. Pour autant, l'État continue à jouer une mission d'orientation auprès de l'ensemble des acteurs du Mécénat et à disposer d'un rôle, notamment par l'intermédiaire de la « Mission Mécénat » du Ministère de la Culture et de la Communication, créée en 2003.

Maintenant que nous avons vu les textes juridiques qui ont contribué à l'émergence de la pratique en France, il nous faut nous pencher sur les acteurs et les externalités positives qui ont permis de développer la pratique.

B – Les externalités positives du Mécénat

Nous l'avons vu en introduction de cette partie, le mécénat se distingue du sponsor dans le sens où la participation financière du mécène se fait « sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général » (Arrêté du 6 Janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière). Si le Mécénat ne procure donc aucune contrepartie directe, il est intéressant de se pencher sur les externalités positives qui conduisent des agents économiques à exercer une action de Mécénat.

- *Un enjeu de communication*

Si les contreparties directes du Mécénat n'existent pas selon l'arrêté de 1989, la pratique du Mécénat permet de développer la communication des acteurs qui l'utilisent. Pour Debieesse (2007, p. 32), l'essor du mécénat tant individuel qu'entrepreneurial a même fait croître un réseau d'intermédiaires voué à sa promotion et à son organisation, développant une forme de concurrence entre les différents organismes et institutions chargés de la promotion du Mécénat. S'il ne ramène pourtant aucune contrepartie financière, il participe cependant à l'image de responsabilité sociale et environnementale d'une entreprise, qui investit par ce champ des activités qui n'entrent pas dans ses compétences. L'entreprise y dégage un bénéfice de communication et d'image positive auprès d'un public large, qui peut s'avérer plus bénéfique qu'une campagne de communication. Aussi, le fait que l'entreprise VELUX s'associe au financement de la rénovation des vitraux de la Sainte-Chapelle, à Paris, lors de la vaste opération de travaux lancée en 2008, n'est pas dénué d'intérêt. L'entreprise, spécialisée en conception de vitres, tire indirectement un bénéfice de communication et d'image positive sur la qualité de son travail, en associant son nom à la rénovation des vitraux de la Sainte-Chapelle, trésor national. Un financement qui n'est pas sans conséquence pour l'entreprise, puisque le montant total du financement sur cette opération représentait 5 millions d'euros.

Cependant, et il est important de l'écrire ici, tout type de donation n'est pas nécessairement éligible au Mécénat et la loi définit des modalités strictes d'application. Les autorités publiques ont voulu éviter que le Mécénat devienne une possibilité de communication prolifique pour les entreprises à moindre coût, grâce à l'abattement fiscal de la pratique. Le site internet de l'administration française rappelle ainsi que plusieurs règles importantes sont en vigueur et définissent les dons susceptibles d'être considérés comme relevant de la pratique du Mécénat.

- Le don peut être un don en numéraire, en nature ou en compétence, généralement sans contrepartie pour le donateur.
- Il peut être effectué à destination d'un organisme pour soutenir une œuvre d'intérêt général, qu'il soit public ou privé, à gestion désintéressée ou une société dont le capital est entièrement détenu par des personnes morales de droit public (État, établissements publics nationaux, collectivités locales).

Est considéré comme du mécénat tout don aux organismes suivants :

1/ L'État et ses établissements publics

2/ Les Collectivités locales

3/ Les Fondations ou associations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général (à but non lucratif, ne profitant pas à un cercle restreint de personnes).

4/ Les Fonds de dotation,

5/ Les Organismes agréés sans but lucratif dont l'objet exclusif est de verser des aides financières aux PME (investissement, accompagnement, aide à la création ou la reprise d'entreprise, financement du besoin en fonds de roulement, prêt d'honneur sans garantie et sans intérêts...).

6/ Les Organismes du spectacle vivant pour des activités de diffusion d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque, ni pornographiques ni violentes.

7/ Les Sociétés ayant pour activité principale l'organisation d'expositions d'art contemporain.

8/ Établissements d'enseignement supérieur public ou privé agréé.

Si la pratique du Mécénat permet de développer la communication des entreprises, on voit que son objet est principalement centré sur des actions précises, soutenant des œuvres d'intérêt général, portées par des institutions publiques ou privées, à la condition que ces dernières disposent d'une gestion désintéressée ou menée exclusivement par des personnes morales de droit public. On y retrouve ici une pratique qui permet de développer l'accès au développement de « biens collectifs », au sens donné par Paul Krugman et Robin Wells, comme le montre le tableau 6.

TABLEAU 6 – Typologie des biens, par Paul Krugman et Robin Wells, page 785, Microéconomie, De Boeck Supérieur, 2009.

	Consommation rivale	Consommation non-rivale
Excluables	Biens privés – Blé – Équipement de WC	Biens artificiellement rares (ou biens de club) – Vidéos à la demande – Logiciels d'ordinateur
Non-excluables	Bien communs (ressources communes) – Eau propre – Biodiversité	Biens collectifs – Installations sanitaires publiques – Défense nationale

D'après Paul Krugman, Robin Wells, *Microéconomie*, De Boeck Supérieur, Bruxelles, 2009.

La pratique du Mécénat incite les agents économiques à financer des biens non-excluables, qui vont dans l'intérêt commun puisque tout le monde peut en bénéficier. L'objectif est de développer des biens collectifs dont tout le monde peut disposer mais que personne n'est prêt à financer ; c'est la théorie du « free-rider », du passager clandestin, qui montre qu'un agent économique parfaitement rationnel aura tout intérêt à profiter d'un bien collectif sans contribuer à son financement. Le Mécénat permet de développer des biens collectifs, financés par les acteurs économiques, pour développer un intérêt commun.

- *Un enjeu fiscal*

Si le Mécénat permet d'obtenir un bénéfice en termes de communication, ce dernier demeure difficilement chiffrable et l'agent économique qui investit n'a pas d'impact sur la population cible ni nécessairement toujours des retours sur l'investissement réalisé.

Aussi la fiscalité est une externalité positive importante, qui permet aux entreprises de bénéficier d'un avantage financier en investissant pour le développement de biens communs. Le tableau 7 présente les différents avantages fiscaux obtenus selon le type de bien subventionné et du type d'acteur qui réalise cet investissement. Une évolution majeure, mise en œuvre par la loi Aillagon du 1^{er} Août 2003.

TABLEAU 7 – Les déductions fiscales du Mécénat, en fonction du type d'agent économique, Site officiel de l'administration française, <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22263>, consulté le 19 Mars 2016.

DÉDUCTION FISCALE AU TITRE DU MÉCÉNAT D'ENTREPRISE.			
Finalité du versement	Régime fiscal de l'entreprise	Taux de déduction fiscale.	Plafond de la déduction fiscale.
Don à une œuvre d'intérêt général (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)	Impôt sur le revenu ou sur les sociétés	60 % du montant du don	Dans la limite de 5 % (5 pour mille) du chiffre d'affaires annuel hors taxe (plafond appliqué à l'ensemble des versements effectués)

Finalité du versement	Régime fiscal de l'entreprise	Taux de déduction fiscale.	Plafond de la déduction fiscale.
Versement en faveur de l'achat public de biens culturels présentant le caractère de <i>trésors nationaux</i> ou un intérêt majeur pour le patrimoine national	Impôt sur les sociétés d'après leur bénéfice réel	90 % du montant du don	Dans la limite de 50 % de l'impôt dû
Achat de biens culturels présentant le caractère de <i>trésors nationaux</i>	Impôt sur le revenu ou sur les sociétés	40 % du montant d'acquisition	La réduction est prise en compte dans le plafonnement global des avantages fiscaux
DÉDUCTION FISCALE AU TITRE DU MÉCÉNAT INDIVIDUEL.			
Concerne tous les dons consentis aux œuvres et organismes d'intérêt général. La définition des secteurs bénéficiaires dont la culture, est très large.	Impôt sur le revenu imposable.	66% du montant des sommes versées. Sauf cas particulier : 75 % (dans la limite forfaitaire de 488 € à compter de l'imposition des revenus de l'année 2007) pour les versements effectués par des particuliers au profit d'organismes sans but lucratif procédant à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent à titre principal, à la fourniture gratuite de soins	La déduction est retenue dans la limite annuelle de 20 % du revenu imposable.

Pour le Mécénat des entreprises, en cas de dépassement du plafond, il est possible de reporter l'excédent sur les 5 exercices suivants. Mais les montants reportés ne peuvent s'ajouter aux dons effectués chaque année que dans la limite du plafond annuel. Pour le Mécénat individuel, si le plafond de 20 % des revenus est dépassé, le bénéfice de la réduction peut être reporté sur les 5 années suivantes.

On le voit donc, la Loi Aillagon a développé des avantages fiscaux non négligeables pour les entreprises comme les particuliers. Avec des avantages fiscaux importants, et notamment dans l'acquisition des « trésors nationaux » par des entreprises. Le trésor national est défini par l'article L 111-1 de l'Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine :

« Les biens appartenant aux collections publiques et aux collections des musées de France, les biens classés en application des dispositions relatives aux monuments historiques et aux archives, ainsi que les autres biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie sont considérés comme trésors nationaux ».

Cette définition, assez large, regroupe tout un ensemble de biens qui, par leur caractère historique relèvent d'un intérêt majeur pour l'État. Ces biens peuvent être des biens artistiques, des monuments historiques ou encore des éléments issus des archives ou de l'archéologie dont la préservation représente un intérêt majeur pour l'État. Mais, de par leur caractère historique et leur valeur, leur rénovation a un coût important et c'est pourquoi la législation a accordé un abattement fiscal plus important au Mécénat d'entreprise portant sur ces biens. Les entreprises sont ainsi incitées à s'engager pour la protection du patrimoine national pour soulager l'État, qui n'a pas nécessairement les moyens financiers d'entretenir un patrimoine national aussi riche et diversifié.

Les abattements fiscaux liés au Mécénat sont une véritable externalité positive pour les agents économiques, d'autant plus que le Mécénat demeure parfois difficile à évaluer.

Pour Debiesse (2007, p. 23), le Mécénat est difficile à évaluer pour plusieurs raisons. Il note tout d'abord la défaillance statistique du Mécénat d'entreprise, qui rend difficile à évaluer l'importance et les effets du Mécénat d'entreprise. Pour le Mécénat des particuliers, la mesure est aussi limitée par le fait que les contribuables acquittant l'impôt ne déclarent pas nécessairement systématiquement comme dons toutes leurs dépenses de Mécénat. De plus, 40% des foyers français ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ; il n'est donc pas possible de répertorier et de comptabiliser les dons issus de ces foyers.

De même, il est à noter que le Mécénat a connu une évolution considérable de ses champs d'intervention : historiquement limité aux secteurs des arts, le Mécénat s'étend aujourd'hui à de larges secteurs comme la santé, le sport, la solidarité, l'éducation, le patrimoine, l'environnement, ce qui rend son évaluation d'autant plus compliquée.

Après avoir étudié les externalités positives du Mécénat, nous concluons cette première partie par une approche culturelle du Mécénat.

[C – Le Mécénat : une approche culturelle.](#)

Une façon d'introduire le Mécénat, c'est de se pencher sur les différentes formes de politiques culturelles qui existent. Gattinger et Saint-Pierre (2012) établissent dans leur étude un tableau récapitulatif des différents types de politiques culturelles, qui permet de comprendre l'approche différenciée du Mécénat en fonction des pays.

TABLEAU 8 – Approches nationales des politiques culturelles, Gattinger et Saint-Pierre, 2012, p. 152, extrait.

Approche « classique » française	Fusion État/Nation et Culture – « État culturel » (1959, Malraux). La Culture est un fondement de la société, un droit pour chaque citoyen. Responsabilité de l'État, qui doit favoriser l'épanouissement culturel du peuple et promouvoir la formation d'une identité nationale forte. L'État est un maître d'œuvre de la politique culturelle.
Approche hybride	Nécessaire distance entre « État et Culture ». La Culture est un droit pour chaque citoyen et les politiques culturelles constituent les instruments pour permettre la réalisation de ce droit.
Approche « classique » britannique	Indépendance proclamée entre État et Culture – mise en œuvre d'une certaine distance entre État et Culture. Culture et Arts constituent une affaire privée. La Culture est un devoir pour chaque citoyen et les politiques culturelles des instruments qui permettent l'exercice de ce devoir.
Approche Étatsunienne	Relative absence de l'État fédéral dans tous les domaines. Aversion quant à toute forme de contrôle de l'État dans la culture, contre la création d'un « État culturel » à la française. Place au libre marché, à l'économie de marché dans le domaine des Arts et de la Culture.

Ce tableau permet de prendre conscience de la spécificité du cas français et de la fusion entre l'État et la Culture. On y retrouve une conception proche des premières expressions des politiques culturelles dans l'Antiquité, où l'État et la Culture ne font qu'un. La Culture est au service de l'État tout comme l'État est au service de l'expression de la Culture.

Ce rapport fusionnel aboutit à la mise en œuvre d'un État culturel comme fondement de la société. L'État est alors un maître d'œuvre, qui favorise l'épanouissement culturel du peuple et promeut la formation d'une identité nationale forte.

L'approche hybride des politiques culturelles consiste à considérer une distance nécessaire entre État et Culture. Si la Culture est un droit pour chaque citoyen, les politiques culturelles sont les instruments qui vont permettre aux citoyens de bénéficier de ce droit.

L'approche classique britannique considère qu'une indépendance existe de fait entre État et Culture. Si la Culture et les Arts font partie, dans cette conception, des affaires privées, la culture reste un devoir pour chaque citoyen. Les politiques culturelles sont les instruments qui vont permettre la réalisation de ce devoir.

L'approche Étatsunienne considère que la culture et l'État n'ont rien en commun et que l'État fédéral ne doit pas être présent dans ce domaine. Aversion totale du modèle de fusion à la française, le gouvernement favorise donc la non-intervention dans la culture. C'est le libre-marché qui doit réguler le champ de la culture.

La considération très différente de la politique culturelle va définir la place du Mécénat dans les différentes économies. On peut en effet imaginer que la place du Mécénat sera très différente entre un État qui promeut l'État culturel et celui qui promeut le libre-marché comme étant le lieu de mise en œuvre du champ culturel.

Un exemple saisissant est la comparaison des entreprises les plus généreuses en termes de Mécénat entre la France et les États-Unis. Aussi, une étude du Corporate Giving Standard, menée par le Committee Encouraging Corporate Philanthropy qui montre que 171 entreprises américaines ont fourni une contribution globale de 12,1 milliards de dollars de dons en 2010.

Il est à noter que l'année 2010 suit la grave crise économique et financière et que le rapport note que 40% des entreprises ont diminué leurs dons de 10% ou plus (ADMICAL, 2012, page 95).

TABLEAU 9 – Le top 5 des fondations d'entreprises 2010 du Foundation Center, États-Unis, ADMICAL, 2012.

Rang	Entreprise	Dons en \$	Année fiscale
1.	Sanofi-Aventis Patient Assistance Foundation	321,376,881	12/31/2009
2.	The Wal-Mart Foundation, Inc.	216,557,131	01/31/2009
3.	The Bank of America Charitable Foundation, Inc.	186,149,230	12/31/2009
4.	GE Foundation	97,617,185	12/31/2008
5.	The Wachovia Wells Fargo Foundation, Inc.	93,233,111	12/31/2008

TABLEAU 10 – Le top 5 des plus généreux mécènes français en 2005 (source ADMICAL, 2007), page consultée le 20 Mars 2016.

<http://www.journaldunet.com/management/dossiers/061162-mecanat/classement.shtml>,

Les 20 plus généreux mécènes en 2005 (Classement établi par le JDM à partir des informations figurant dans le Répertoire du mécénat d'entreprise 2007 d'Admical)

Rang	Société	Budget de mécénat 2005 (en millions d'euros)	Domaines d'action
1	<u>Axa</u>	26,5	- Bénévolat social auprès de personnes handicapées ou défavorisées - Education - Culture : conservation et transmission du patrimoine - Sport
2	<u>TF1</u>	18	- Santé, hôpital, humanitaire - Emploi, précarité, insertion - Education à l'environnement
3	<u>Total</u>	14,2	- Sauvegarde de l'environnement, biodiversité de la mer - Patrimoine : beaux-arts, archéologie, minéralogie, musées - Education, jeunesse - Emploi, précarité, insertion - Santé, hôpital, humanitaire - Recherche scientifique
4	<u>Caisse des Dépôts</u>	9,8	- Solidarité - Musique classique - Actions culturelles de proximité - Théâtre des Champs Elysées (propriétaire)
5	<u>Société Générale</u>	7,5	- Culture : art moderne et contemporain, musique - Insertion professionnelle - Enfance dévalorisée, personnes âgées en difficulté, personnes handicapées - Sport : rugby, golf, handisport

Même si cinq années séparent ces deux tableaux, on remarque que la différence de budget destiné aux Mécénat entre les entreprises en France et aux Etats-Unis est saisissante. La place allouée au Mécénat est sensiblement différente entre les deux pays et témoigne de choix politiques fortement divergents.

Dans son étude du Mécénat au service des musées, Wallig (2005, p. 25) parle d'un « océan d'histoire » qui sépare le Mécénat États-Uniens du Mécénat européen. En effet, tandis que le Mécénat européen s'appuie essentiellement sur « un socle étatique, au mieux public, avec une marque profonde des religions, essentiellement le catholicisme romain » (2005, p. 25), le Mécénat américain est marqué quant à lui par un « faible État fédéral, [qui a] une conception minimaliste de son rôle dans le champ tant culturel que dans celui de l'éducation. Dans ce pays de construction libérale, les citoyens ne pouvaient attendre d'initiatives que de leurs pairs » (2005, p. 28).

L'auteur note cependant des différences historiques entre les pays européens ; il n'existe pas une homogénéité totale entre les pays. Si l'Espagne est considérée par Wallig (2005, p.25) comme le pays où le mécénat public domine, il est favorisé par les guerres de religion et les dynasties bourgeoises. Cependant, l'auteur souligne la conversion progressive et récente du pays au Mécénat d'entreprise, qui parvient avec succès à développer le Mécénat culturel sur des investisseurs privés (en témoigne notamment le succès de la Fondation Guggenheim).

L'Autriche et l'Allemagne ont essentiellement développé un Mécénat marqué par les structures politiques et la religion. Pour Wallig, l'Allemagne est marquée par une décentralisation artistique (2005, p. 26) et par le faste des princes allemands qui contraste avec la doctrine protestante, qui bannit la peinture liturgique des lieux de culte pour développer un Mécénat plutôt centré au développement de la musique sacrée.

L'Italie est considérée par Wallig (2005, p. 27) comme la patrie des mécènes. Comme en Allemagne, la répartition des royaumes a conduit à une décentralisation du Mécénat, et s'est essentiellement développé autour de la religion et du pouvoir papal.

Lieu de naissance du Mécénat (Caius Mæcenus étant un conseiller de l'empereur Auguste), l'Italie a inspiré et développé très rapidement un Mécénat large et généreux, porté à la fois par les institutions politiques et religieuses, mais aussi par les grandes familles bourgeoises et des familles patriciennes.

Le cas de la France est particulier. Émanant d'abord des institutions religieuses et de la puissance politique des monarques, l'État culturel est un point de rupture extrêmement fort au moment de l'avènement d'une République pérenne. Si cet État culturel ne s'est pas fait sans contestations ni oppositions, il demeure au cours du dernier demi-siècle la source de financement majeure pour les politiques culturelles.

La mondialisation des années 1970 a contrebalancé cette figure de État Culturel. Aujourd'hui, de plus en plus de réformes incitent au Mécénat des entreprises et des particuliers. Malgré ces incitations, le mécénat reste toutefois timide, et a de la peine à se développer, nous le verrons dans la seconde partie de cette étude.

Reste les deux modèles opposés à cette pratique extrêmement forte du Mécénat : la conception États-Unienne et la conception Britannique. Wallig (2005, p. 27) définit l'Angleterre comme la grande reine du Mécénat privé. Un nombre conséquent de seigneurs britanniques disposent d'une grande collection de biens. Ces derniers sont mis à la disposition du public à travers, par exemple, la création du premier musée privée, en 1683. Ces initiatives seigneuriales furent suivies par des initiatives semblables avec la Révolution Industrielle au milieu du XIXème siècle. A la différence de l'État Français, l'État royal britannique ne juge pas utile de disposer d'une ambition culturelle et se limite à des prérogatives régaliennes : battre monnaie, faire rendre la justice, défendre le pays, élargir l'Empire. Une politique qui sera répercutée dans les colonies britanniques aux Etats-Unis, qui auront à cœur de reprendre une conception extrêmement libérale de la politique culturelle.

Les Etats-Unis ont un régime institutionnel particulier, marqué par un État fédéral très faible, qui consacre une conception minimaliste de son rôle aux champs culturels et de l'éducation. Il faut dire que les Etats-Unis connaissent à l'origine un esprit protestant très fort, qui incite les personnes ayant réussi à prospérer, à développer une richesse importante et à faire bénéficier une partie du fruit de cette richesse au pays qui les a accueilli. On est dans une conception très wébérienne, où les magnats de l'acier, de la banque et du pétrole ont fondé des établissements pour l'éducation de leurs compatriotes. Aussi, la création d'un Metropolitan Museum of Arts à New York en 1870 fait suite à une initiative privée de riches américains fortunés.

Si la générosité du Mécénat aux Etats-Unis s'inscrit dans une tradition philanthropique très nationale, voire nationaliste, elle permet aussi de flatter les mécènes qui acquéraient de la considération de leur vivant et de la renommée pour la postérité.

La collectivité se devait de les récompenser en allégeant d'autant leur fardeau fiscal. Le mécénat s'accompagne donc de réductions d'impôts voire, pour les fondations, d'une exonération complète. Au-delà d'un parfait désintéressement, et même si le mécénat se conçoit aussi comme un outil de communication, les avantages fiscaux ne peuvent qu'encourager la générosité. Un modèle qui apparaît progressivement en France, particulièrement depuis 2003.

Nous avons donc vu au cours de cette sous-partie que le Mécénat individuel et entrepreneurial est d'apparition récente dans l'économie française. Elle a été renforcée par des outils juridiques et des incitations fiscales pour encourager son développement. Pour autant, peut-on considérer ce modèle comme suffisamment fort pour ébranler l'institutionnalisation de l'État Culturel, en vigueur depuis 1959 ? La crise économique et financière ne montre-t-elle pas les faiblesses d'une politique financée par les deniers publics et ne renforce-t-elle pas l'idée que l'État culturel fait miroiter une politique culturelle qui ne peut s'inscrire dans la surée ? C'est ce que nous verrons au cours de la seconde partie de cette étude.

2ème partie : L'impact de la crise économique sur le devenir des politiques culturelles.

Dans la première partie de cette étude, nous avons fait ressortir les deux modes de financement qui intervenaient dans le cadre du domaine culturel : un financement directement issu des deniers publics dans le cadre du développement de politiques culturelles d'une part et le financement par des donateurs privés dans le cadre du Mécénat d'autre part.

Le financement de politiques culturelles se justifie par la complexité d'un modèle économique qui, tout en développant un ensemble d'externalités positives, projette des dépenses conséquentes comme le modèle de « fatalité des coûts » appliqué au champ du spectacle vivant (Baumol et Bowen, 1966, dans Benhamou, 2011).

L'État Français a développé une politique culturelle ambitieuse et unique au monde, un modèle où « l'exception culturelle » accorde une place unique à la culture, marquée par un budget de plus en plus conséquent alloué au Ministère de la Culture (en Euros constants, rappelons que le budget du Ministère a augmenté de 192,69% entre 1980 et 2010, selon Benhamou, 2011, p. 99). Le Mécénat, qui s'est considérablement développé dans certaines régions du monde, n'a pas connu la même expansion en France de par le rôle et l'importance des acteurs publics dans le financement de la politique culturelle.

Après des années de dépenses croissantes, un constat est apparu : si les dépenses culturelles demeurent en proportion faibles comparé au budget global de l'État, elles sont de plus en plus élevées et prennent d'année en année plus de poids. C'est le modèle économique du secteur culturel même qui est remis en question : l'État a-t-il les moyens de financer à lui-seul la politique culturelle ? Quelle rentabilité attendre des investissements réalisés dans la politique culturelle : entre le modèle du multiplicateur des dépenses publiques et celui de la fatalité des coûts, quel est celui qui a le plus d'impact sur la politique culturelle ?

Si l'action de l'État a été importante et continue depuis l'institution d'un Ministère de la Culture en 1959, la pratique du Mécénat, même avec un développement moindre que d'autres régions du monde, a connu de véritables évolutions visant son expansion. Ces réformes profondes, esquissées dans les années 1980, ont facilité l'accès au Mécénat et ont multiplié ses effets incitatifs, notamment en matière de fiscalité.

La première partie de cette étude nous a permis d'expliquer ce modèle spécifique à la France, où deux acteurs se partagent le financement de la culture d'une façon très particulière. D'un côté, un État « tout culturel », qui monopolise presque le financement culturel. De l'autre le Mécénat, ressuscité par la brèche volontairement ouverte par le gouvernement dans les années 1980 et qui laisse figurer que l'État ne peut être le seul acteur financier des politiques culturelles.

Cette deuxième partie marque un tournant de cette étude. Alors que la première partie était consacrée à l'explication du financement de la culture et des principaux mécanismes économiques, politiques, historiques ou encore juridiques qui expliquaient sa construction, ses forces et ses faiblesses, la deuxième partie confrontera ce modèle économique si spécifique au contexte récent de l'économie mondiale, qui en 2007 s'est heurté à une crise économique et financière majeure. Cette même crise a eu des répercussions toutes particulières sur les dettes souveraines des États européens et laisse entrevoir une gestion très différente des finances publiques, entre austérité et chasse aux déficits, pour les années à venir.

La place de la politique culturelle se trouve dans une situation inconfortable : face à un État contraint de réduire ses dépenses, les dépenses culturelles apparaissent comme l'une des cibles privilégiées. Alors que l'État est un acteur financier incontournable de la politique culturelle, son affaiblissement et son retrait, même partiel, aura des conséquences considérables.

De même, des questions d'ordre structurel se posent : le Mécénat est-il prêt à compenser la baisse des dotations de l'État ? Le Mécénat est-il suffisamment ancré pour jouer un rôle plus important dans le financement de la Culture ?

Dans un premier temps, nous nous pencherons sur le contexte économique et son influence sur les finances publiques. L'étude du contexte nous permettra d'envisager les conséquences des politiques de rigueur budgétaire sur le financement des institutions culturelles. Premières interrogations qui nous conduiront dans un deuxième temps à nous pencher plus spécifiquement sur les faiblesses du financement de la politique culturelle, mises en lumière par un contexte économique délicat. Dans un troisième temps, enfin, nous nous interrogerons sur l'évolution du Mécénat dans les années d'après-crise et sur le potentiel de financement des politiques culturelles par cet intermédiaire.

I – Contexte économique et finances publiques.

La France, et plus généralement l'Union Européenne dans son ensemble, ont été frappés par une crise économique et financière majeure en 2008. À cette crise économique, s'est ajoutée en 2010 une crise des dettes souveraines entraînant l'Europe dans un marasme économique, qui a entraîné des répercussions directes sur l'évolution des finances publiques. Le lien entre ces deux crises ? Brender, Pisani et Gagna (2013, p. 3) l'expliquent par le fait « qu'à l'automne 2008, l'implosion du système financier occidental, en mettant fin à la progression continue de l'endettement privé, a placé les États face au risque d'un effondrement de la demande globale ». Pour écarter cette baisse de la demande, les États ont accepté de dégrader fortement leurs soldes budgétaires, faisant germer la crise des dettes souveraines.

C'est cette crise et ses conséquences directes, notamment concernant la difficile gestion des déficits budgétaires, qui vont nous intéresser dans un premier temps, puisqu'elles vont directement impacter le financement des politiques culturelles.

A – La crise des dettes souveraines et la difficile question de l'équilibre budgétaire.

Il convient dans un premier temps de définir ce que l'on considère par dette souveraine. Le Traité de Maastricht (1992) définit la dette « notifiée » comme ce qui « couvre l'ensemble des administrations publiques au sens des comptes nationaux : l'État, les organismes divers d'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale » (dans Biasutti et Braquet (2012, p.20)). La définition du Traité de Maastricht est une définition brute, qui ne soustrait pas les actifs financiers qui peuvent être détenus par les administrations. La dette souveraine correspond par définition à l'ensemble des créances souscrites par un État, sous la forme d'emprunts à d'autres États, de titres émis par le Trésor Public ou encore de crédits bancaires.

Les budgets propres aux différentes institutions de l'État sont donc des composantes de la dette brute et c'est pourquoi les besoins des institutions ont un impact direct sur l'évolution de la dette de l'État. Cette dernière est directement comparée à une autre notion clé que sont les recettes publiques. Celles-ci dépendent essentiellement de l'imposition, directe comme indirecte, et des cotisations sociales. Elles constituent pour l'État une source de financement, un moyen de mettre en œuvre les politiques publiques et de financer les institutions. Elles correspondent à la participation des citoyens au fonctionnement des politiques mises en œuvre par l'État. Cependant, lorsque les ressources de l'État ne sont pas suffisantes et que les besoins en financement sont plus importants que les ressources, un autre indicateur apparaît : il s'agit du déficit public.

Cet indicateur correspond à la soustraction Recettes publiques – Dépenses publiques. Le déficit public indique la santé économique d'un État sur un exercice budgétaire. Un déficit est souvent signe d'un endettement, plus ou moins fort, dû à une contraction de la demande, entraînant un repli de la croissance et des rentrées fiscales.

Le déficit est-il un phénomène nouveau ? Pour Biasutti et Braquet (2012, p.33), la réponse est négative, puisque la dette publique accompagne les États modernes depuis « leur émergence au XIV^{ème} siècle ».

L'historien Jacques Le Goff identifie le début de l'endettement public en France au règne de Saint-Louis, « premier roi de l'endettement » (dans Biasutti et Braquet, 2012, p.37). À la veille de la Révolution Française, en 1788, la dette française correspond déjà à 80% du PIB et « la moitié du budget de l'État est alors consacré au service de la dette » (p. 39). Après la première guerre mondiale, le taux d'endettement public est estimé à 150% du PIB en 1919 par l'économiste Alfred Sauvy, tandis que la dette française atteint les 110% du PIB à la fin de la seconde guerre mondiale.

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que la pensée keynésienne va justifier le développement des dépenses publiques pour influencer le niveau de demande, en misant sur le multiplicateur des dépenses publiques (l'idée que la dépense publique consentie à un moment t crée des recettes supérieures à cette dépense en $t+1$). Le XX^{ème} siècle voit une nouvelle cause d'endettement : les dépenses de l'État pour palier au ralentissement de la croissance et éviter la récession. Si la croissance des trente glorieuses entre 1945 et 1973 va réduire la hausse de la dette publique jusqu'à la fin des années 1970, après 1974, la France ne connaîtra plus aucun excédent budgétaire. La crise économique et financière de 2009 creuse de nouveau et de manière très forte les déficits pour mettre en place des plans de relance et éviter la faillite des établissements bancaires et l'effondrement du système financier.

- *De la crise économique à la crise des dettes souveraines*

La crise économique de 2008 a entraîné une situation délicate pour les budgets des États dans la mesure où la dette issue de la sphère privée a été transférée à la sphère publique. En effet, l'État était alors le « seul agent capable de transférer le poids de sa dette d'une génération à l'autre et la seule entité capable de porter un passif financier aussi lourd en évitant ainsi les faillites en chaîne du secteur privé qui enclenchent le plus souvent des spirales déflationnistes » (dans Biasutti et Braquet 2012, p.75-76). La différence cruciale entre un investisseur privé et un État, c'est que l'État a une durée de vie infinie et qu'il peut donc bénéficier d'une dette permanente. La seule garantie pour les investisseurs, c'est de s'assurer que l'État sera toujours en mesure de payer les charges de sa dette.

Aussi, le déficit public d'un exercice ne menace pas directement l'économie. Un État peut être endetté tout en continuant à fonctionner. C'est le principe de solvabilité, qui caractérise selon Biasutti et Braquet (2012, p.77) « la situation financière d'un État qui est capable de faire face à ses engagements, [...] dont la contrainte budgétaire inter-temporelle est respectée, y compris en recourant à des ajustements budgétaires importants lorsque cela s'avère nécessaire ». La soutenabilité décrit quant à elle la situation d'un État qui est « assurée sans qu'il ait particulièrement besoin d'ajuster sa politique budgétaire » (p.78).

S'il n'existe pas de critère absolu en matière de soutenabilité des dettes publiques, des études empiriques comme celles de Reinhart et Rogoff ont pu montrer qu'à partir d'une certaine limite fixe (90% du PIB pour les pays développés), la dette publique peut nuire à la croissance (dans Biasutti et Braquet, 2012, p. 79).

C'est ce qui explique le passage d'une crise économique à une crise de la dette souveraine. En raison de la crise et de la récession, de nombreux gouvernements ont dû augmenter leur déficit public et ainsi faire gonfler leur dette publique. Dans certains pays, la dette publique a pu augmenter de près de 30% et franchir le seuil symbolique de 100% du PIB.

La perspective d'une croissance durablement ralentie et les plans de relance successifs ont rendu les marchés financiers internationaux méfiants quant à la capacité des États à rembourser leurs dettes, ce qui entraîne inévitablement une hausse des taux d'intérêts, qui se traduit par un endettement plus conséquent (effet dit « boule de neige » : les dettes successives s'accumulent).

A l'automne 2009, la Grèce laisse apparaître une situation très inquiétante lors de la présentation de ses comptes publics, et l'idée que le pays ne puisse pas rembourser ses dettes émerge. La dette grecque est revue à la hausse, les agences de notation dégradent la note de la dette grecque et les taux d'intérêt augmentent (ils sont alors de 7% pour la Grèce au printemps 2010 contre 3% pour l'Allemagne sur une obligation d'État à 10 ans selon Biasutti et Braquet, 2012, p. 92).

Après le cas grec, la perte de confiance s'est répandue comme une traînée de poudre parmi les investisseurs dans les autres États de la zone euro comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande. La solvabilité de ces pays est également remise en question. Et c'est le système monétaire européenne tout entier qui voit sa pérennité remise en cause. Alors que le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne interdisait dans son article 125 l'aide directe d'un État de l'Union Européenne à un autre pays de l'Union Européenne, l'Union Européenne a dû mettre en place, face à cette crise, un mécanisme de facilité financière, remplacé dès 2012 par le Mécanisme Européen de stabilité, pour faciliter les prêts de la Banque Centrale Européenne à l'intention des pays qui rencontrent le plus de difficultés. Cette mesure vise à regagner la confiance des investisseurs. Mais elle montre aussi l'urgence pour l'Union Européenne de retrouver des finances publiques assainies et des déficits contrôlés.

- *Comment résorber le déficit public ?*

Dans le cadre du Traité de Maastricht (1992), les pays européens avaient fixé deux critères préalables à l'entrée dans le projet de monnaie unique. Deux critères fixes, qui permettaient d'assurer la gestion saine des dépenses publiques.

L'État qui souhaitait entrer dans la zone euro devait ainsi justifier d'un déficit de ses administrations publiques inférieur à 3%, et d'une dette publique inférieure à 60% de son PIB. Moins de vingt ans après, force est de constater que de grands dysfonctionnements ont marqué les contrôles préalables et que les fragilités initiales ont été accentuées par la crise économique de 2008, où les États européens ont dû se confronter à une défiance extrêmement forte de la part des marchés financiers. La nécessité d'assainir les déficits publics est apparue comme une nécessité pour les États membres afin de regagner la confiance des investisseurs.

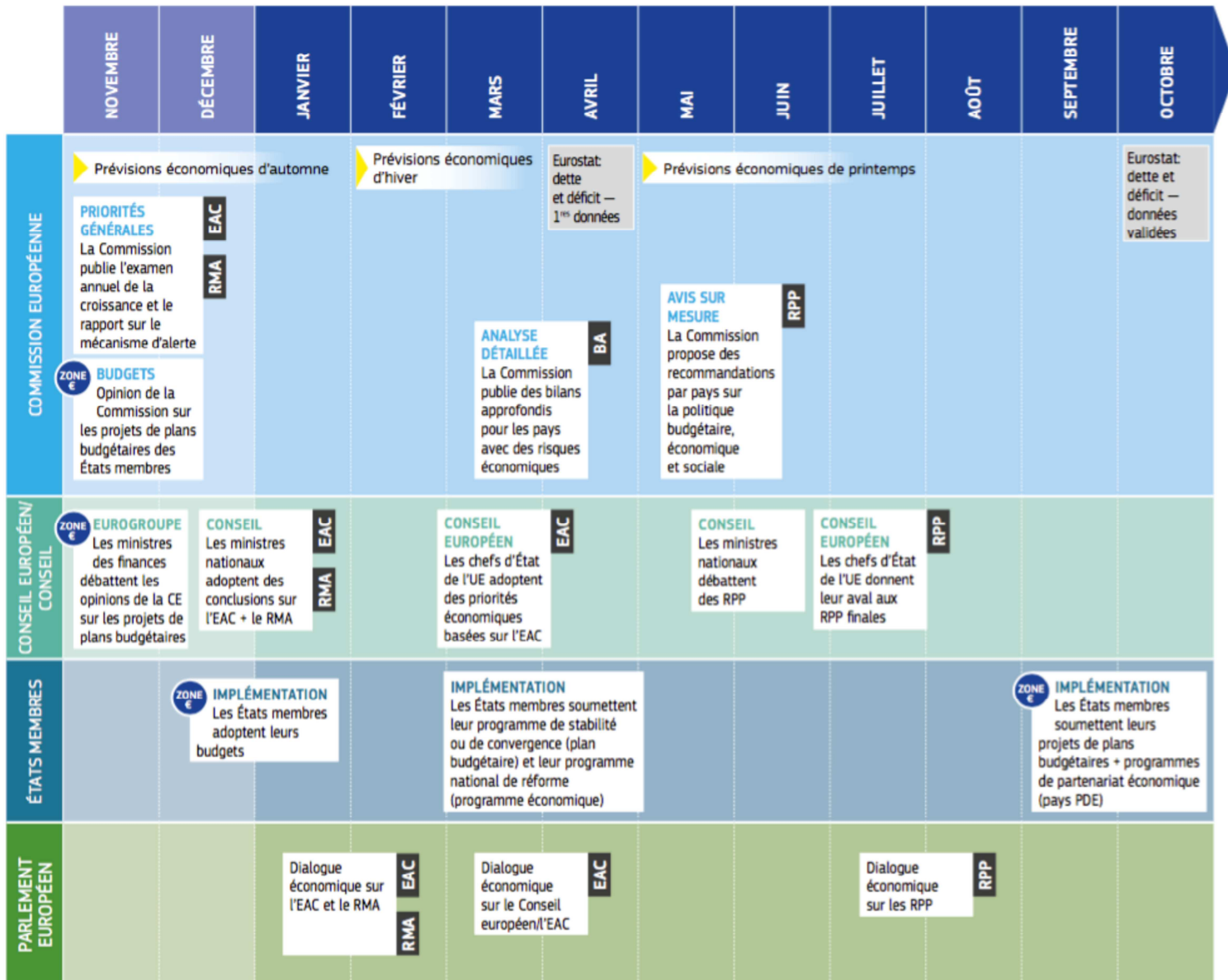
Comment dès lors redresser le déficit public et rééquilibrer le rapport de la dette publique par rapport aux recettes de l'État ? Le Pacte Européen de stabilité, dès 1999, établissait des règles budgétaires strictes afin de garder des finances publiques saines.

Il reprenait alors les contraintes discutées en marge du Traité de Maastricht, à savoir que le déficit annuel ne devait pas dépasser 3% de la production annuelle totale de l'État. Les États devaient également s'assurer que la dette publique n'excède pas les 60% de leur PIB.

Avec la crise économique de 2008, qui s'est répandue des investisseurs privés aux investisseurs publics, l'endettement public qui suit cette crise économique devient massif. En 2010, les États européens décident « d'intensifier leur coopération à l'échelle de l'Union Européenne en adoptant une série de nouvelles mesures » énumérées dans le Rapport de la Commission Européenne (2014, p.11)

L'une des principales innovations est la mise en place du semestre européen. Mis en place en 2010, ce mécanisme analyse chaque année les politiques économiques de l'ensemble des États membres et s'assure de la cohérence des politiques économiques menées par les parlements nationaux avec celle adoptée par les institutions de l'Union Européenne. Ce mécanisme suit un calendrier très précis, représenté par la Commission Européenne dans le tableau suivant.

FIGURE 6 – PRÉSENTATION DU MÉCANISME DE SEMESTRE EUROPÉEN, Rapport de la Commission Européenne, L'Union économique et monétaire et l'euro, Novembre 2014, p. 13



Le semestre européen vise à renforcer la gouvernance économique en coordonnant plus étroitement l'élaboration des politiques économiques dans l'UE.

EAC: examen annuel de la croissance (priorités économiques générales pour l'UE)

RMA: rapport sur le mécanisme d'alerte* (système de dépistage des risques économiques)

RPP: recommandations par pays

PDE: procédure pour déficit excessif

BA: bilans approfondis

Programme de partenariat économique: résumé des réformes structurelles clés pour une correction durable du déficit

Le principe du semestre européen est donc le suivant : Dans le cadre de chaque exercice financier, la Commission procède à un bilan de santé annuel des économies et des finances des pays de l'UE. De ces documents, et des perspectives annoncées pour l'année à venir, la Commission publie une analyse en novembre. Celle-ci fait ensuite l'objet d'une analyse approfondie par les autorités nationales et européennes. En mai-juin de l'année suivante, la Commission présente des recommandations en matière de politique économique et budgétaire adaptées à la situation de chaque État membre. Ces recommandations sont « destinées à relancer la croissance, à stimuler la création d'emplois, à améliorer les possibilités de formation, d'éducation et d'apprentissage, à aider les PME à accéder aux financements et à encourager la croissance en soutenant la recherche et l'innovation » (2014, p. 12).

Cette réforme d'envergure a été complétée en décembre 2011 par l'adoption d'une série d'actes législatifs. Au nombre de six, ces textes législatifs formant le « six-pack » visaient à renforcer la gestion économique au sein de l'UE. En rendant le mécanisme plus contraignant mais également plus transparent, l'Union Européenne a cherché à mettre en place des mesures appropriées pour faire valoir ses recommandations et sanctionner les écarts répétés et délibérés au Pacte européen de stabilité par une amende financière (pouvant aller jusque 0,5% du PIB annuel). La réforme prône également la flexibilité : la Commission doit pouvoir prendre en compte les conditions économiques spécifiques de chaque pays, aux différents stades du processus, plutôt que d'appliquer uniformément une seule et même règle.

En 2012, cet engagement est prolongé par l'adoption par l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République Tchèque, d'un pacte européen, engagement durable pour la stabilité. Plus connu sous le nom de Pacte budgétaire, ce texte témoigne de la volonté des pays européens « d'ancrer une culture de la stabilité financière dans leur législation » (2014, p.14) en renforçant les sanctions et en obligeant les États à voter un budget en équilibre ou excédentaire.

En mai 2013, deux nouveaux textes entrent en vigueur : il s'agit du « two-pack », qui intensifie encore la coopération et la surveillance des politiques budgétaires de chaque État membre. Le semestre européen se dote d'une dernière étape où la Commission analyse les projets de plans budgétaires annuels de la zone euro (qui doivent lui être présentés avant le 15 octobre de l'année N-1) et présente des recommandations avant son adoption par les parlements nationaux de ces plans budgétaires. Cet avis doit être émis par la Commission au plus tard le 30 Novembre de l'année N-1. Si elle constate des manquements particulièrement graves aux obligations liées au pacte, la Commission peut demander à ce qu'un projet de plan révisé soit présenté dans un délai déterminé.

L'objectif de cette réforme est d'accentuer la surveillance des pays de la zone euro confrontés à de graves problèmes de financement et de rendre juridiquement contraignant des principes d'équilibre budgétaire, pour éviter que l'accumulation de dettes publiques et de déficits répétés conduisent à une nouvelle crise économique. Cette rigueur financière est accompagnée par le développement d'aides européennes financières pour permettre aux États de financer l'assainissement progressif de leurs dépenses publiques, lorsque leur endettement excessif rend les emprunts difficiles, à l'image du Mécanisme Européen de Stabilité, adopté à l'automne 2012.

Le rapport de la Commission Européenne présente un tableau récapitulatif des mécanismes adoptés depuis la crise économique et financière. Entre l'adoption du semestre européen, le pacte « renforcé » de stabilité et de croissance et le pacte budgétaire, tout un ensemble de mesures visant à réguler les déficits publics ont été mis en place et concernent l'ensemble des membres de l'Union Européenne. La rigueur budgétaire est donc de vigueur dans l'Union Européenne, dans son ensemble.

FIGURE 7 – LES MÉCANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE ADOPTÉS POUR ASSAINIR LES DÉFICITS DE SES ÉTATS MEMBRES, Commission Européenne, L'Union économique et monétaire et l'euro, Novembre 2014, p. 15.

	Objectif	Pays concernés		
		Pays de la zone euro	Tous les pays de l'UE	
Semestre européen (depuis 2010)	Coordination des politiques économiques	Coordination annuelle des politiques économiques entre l'UE et les gouvernements nationaux.	✓ La Commission peut proposer des recommandations supplémentaires aux pays de la zone euro.	✓
Pacte de stabilité et de croissance (renforcé par le «six-pack» en 2011 et par le «two-pack» en 2013)		Coordination/surveillance économique et budgétaire afin d'éviter les déficits/dettes excessifs dans les pays de l'UE.	✓	✓ Surveillance étroite des budgets nationaux et imposition d'amendes en cas d'infraction au pacte (uniquement dans la zone euro).
Pacte budgétaire (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, 2012)		Renforce le pacte de stabilité et de croissance: les pays s'engagent à équilibrer leur budget.	✓	Signé par tous les pays de l'UE, sauf la République tchèque et le Royaume-Uni. Le Danemark et la Roumanie se sont déclarés liés par tous les articles du traité.

Face à la crise économique de 2008, l'Union Européenne a donc agi par des mesures très strictes afin d'assainir les finances publiques des États européens et de contenir les déficits publics, ce qui se traduit par une rigidification particulièrement forte des politiques budgétaires. La France, suivant les accords européens, a ratifié le Pacte Budgétaire et doit maintenant respecter ses engagements. Les déficits publics doivent être réduits et devenir à moyen terme inférieurs à 0,5% du PIB, ce qui entraîne donc des économies non négligeables à appliquer dans le système français. Ce qui pose la question des répercussions possibles sur les politiques culturelles, traditionnellement inflationnistes.

B – L'impact de la crise économique sur la politique culturelle et son financement.

Dans une optique où les États doivent faire disparaître, à moyen terme, leurs déficits publics, il convient dans un premier temps de se pencher sur le cas français pour mesurer les efforts à accomplir pour parvenir à réduire voire supprimer ce déficit public. Les chiffres de la Commission Européenne (dans Biasutti, 2012, p. 93) enrichi des chiffres de l'INSEE permettent de mesurer l'évolution du déficit français entre 2008 et 2015.

TABLEAU II – ÉVOLUTION DU DEFICIT PUBLIC ET DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE (en % du PIB, 2008-2015), Commission Européenne (2012), Eurostat, INSEE (2016)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déficit public :	-3,3	-7,5	- 8,2	- 5,2	- 4,8	- 4,0	- 4,0	-3,5
Dettes publique brute :	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	92,4	95,3	95,7

La crise économique de 2008 a fortement accentué le déficit public et la dette publique de la France entre 2008 et 2015. En 2015, l'État Français n'a toujours pas retrouvé le niveau de son déficit public de 2008, déjà supérieur au pourcentage limite fixé par le pacte européen de stabilité et de croissance. Quant à la progression de la dette publique, elle est considérable, liée aux investissements de relance et au sauvetage des institutions bancaires mis en place pour éviter un effondrement du système économique et financier après la crise économique de 2008. Les efforts à fournir sont donc conséquents dans les années à venir, avec un objectif de « déficit zéro » qu'il semble aujourd'hui difficile de contourner.

Alors que, les dépenses publiques dans le domaine culturel ont augmenté de près de 193% entre 1980 et 2010 (Benhamou, 2011, p.99), une règle d'or budgétaire a des incidences considérables sur la gestion des dépenses publiques. Les emplois d'État occupent 1 923 336 fonctionnaires en 2012 selon Baslé (2015, p. 50), 11 132 étant alloués au service de la Culture et de la Communication. C'est peu, en comparaison des 968 194 emplois de l'Éducation Nationale. Mais suffisant pour que des économies s'opèrent : en 2013, le budget de la Culture a été diminué de 4%, avant de souffrir d'une nouvelle baisse en 2014 de 2%.

Si depuis 2014 le budget de la culture a été « sanctuarisé » après une annonce du Premier ministre Manuel Valls lors du Festival de Cannes et une hausse de budget dès 2015 (un timide + 0,3%, conforté par un plus large + 2,7% pour 2016), la baisse du budget du Ministère de la Culture sur les deux exercices précédents n'en est pas moins un symbole fort. En effet, il s'agissait alors de la première baisse sur deux années consécutives des dotations de l'État depuis la création du Ministère de la Culture par André Malraux. Et la baisse de dotation est un signal politique : celui qui signifie que la politique culturelle est jugée comme trop dépensière et que l'État souhaite désengager une partie de ses financements.

Même si la hausse des deux derniers exercices peut sembler contredire l'argument évoqué dans le paragraphe précédent, elle est, pour l'exercice 2016, un symbole politique fort et exceptionnel après une année éprouvante pour le secteur culturel, profondément marqué par les attaques perpétrées à l'encontre du journal satirique Charlie Hebdo le 9 Janvier 2015. Fleur Pellerin, en présentant cette augmentation conséquente du budget, parlait alors du « *budget [de la Culture] de la France Après-Charlie* ». Une augmentation qui traduit donc un geste politique fort, et qui n'enlève rien aux problèmes structurels rencontrés par le secteur culturel.

À cette baisse de dotation s'ajoute des changements plus profonds qui marquent la conception même du service public en France. Baslé note dans son ouvrage le Budget de l'État, en conclusion du chapitre consacré aux choix politiques des dépenses publiques, l'apparition de nouvelles pratiques qui, en période de rigueur financière, ont des conséquences sur les politiques culturelles. Aussi, l'auteur note depuis 2011 la pratique du « gel des valeurs » (2015, p. 60) ou budget base zéro des dépenses de l'État. S'ajoute à cette pratique du gel des valeurs : une évolution philosophique où les dépenses de l'État viennent à être évaluées dès le premier euro utilisé et non plus pour chaque euro supplémentaire dépensé (2015, p. 58). Des propositions de politiques publiques qui renforcent l'évaluation et la régularisent, ce qui a des incidences sur l'allocation des ressources. Il s'agit de propositions qui font sens en période de rigueur budgétaire, où chaque euro dépensé doit pouvoir être justifié.

On le voit donc, les politiques culturelles sont soumises à des pressions nouvelles et des baisses de dotations inédites qui remettent en cause la pérennité de politiques culturelles basées sur le subventionnement public. Si l'État, qui joue un rôle important dans l'élaboration des politiques culturelles, voit son budget diminuer face à la crise économique, une solution qui peut être envisagée est de décentraliser les compétences et de donner aux collectivités territoriales une compétence élargie en matière de politique culturelle. Une manière astucieuse de se décharger du poids des politiques culturelles, tout en s'assurant ne pas porter un coup trop rude au modèle de subventionnement public traditionnel, ancré depuis la fin des années 1950.

[C – La décentralisation des compétences : quel rôle pour les collectivités territoriales en France ?](#)

Après avoir mis en place une institution centrale dès 1959 avec l'instauration d'un Ministère de la Culture, l'État s'est vite rendu compte qu'il ne pouvait appliquer seul une même politique culturelle sur l'ensemble du territoire. Il a alors décentralisé une partie de ses compétences en matière de politique culturelle, pour des motifs à la fois budgétaires mais également des arguments politiques de proximité. Une politique culturelle efficace passe nécessairement par des institutions de proximité : aussi l'État a très vite attribué des compétences aux collectivités territoriales et pratiqué une déconcentration pour mieux appliquer sa politique avec l'instauration des CRAC (Comités Régionaux des Affaires Culturelles).

C'est finalement le passage de la conception de l'État culturel, cher à André Malraux, à un État partenaire, qui accompagne les collectivités dans leurs actions culturelles. Cette transition est amorcée par la politique de Jack Lang. Les communes, qui disposaient d'un rôle historique clé depuis le début du vingtième siècle, notamment dans la gestion des musées, bibliothèques et conservatoires, se voient confortées dans leur rôle.

Les régions se dotent de véritables politiques culturelles dès leur création (1986), avec le développement des contrats de plans État-régions et les Conventions de développement culturel, qui sont les outils de ce dialogue. Ils aboutissent à 1200 conventions engendrées entre 1982 à 1991, selon Philippe Poirrier (2000, p. 171).

La création des Directions Régionales des Affaires Culturelles en 1977 traduit la volonté de l'État à s'installer directement dans les territoires pour piloter son action culturelle. Quant aux départements, leurs prérogatives en matière culturelle sont plus timides et plus tardives.

Face à cette pluralité d'acteurs, qui émergent à partir des années 1980, on peut se demander quel est le rôle joué par les collectivités territoriales. Mais également quels textes attribuent les responsabilités de chaque acteur en matière de politique culturelle. Pour Pontier, président de l'École doctorale des Sciences juridiques et politiques, les compétences en matière culturelle des collectivités territoriales reposent sur deux fondements : les lois et la clause générale des compétences.

La clause générale des compétences découle d'une loi de 5 avril 1884 sur les communes, laquelle a été ensuite étendue au département et à la région. Elle indique que « la collectivité territoriale règle, par ses délibérations, les affaires de la communauté ». En d'autres termes, au titre de la clause générale de compétences, les collectivités territoriales peuvent intervenir dans tous les domaines qui n'ont pas été attribués à d'autres personnes, publiques ou privées, dès lors qu'un intérêt public le justifie.

On distingue dans les interventions des collectivités territoriales en matière de politique culturelle les compétences classiques, et celles qui découlent d'une initiative de la communauté territoriale elle-même ou de l'État directement.

FIGURE 8 – Les compétences classiques des collectivités territoriales en matière de politique culturelle, Pontier JM, 2008, Sénat.

COMMUNE
<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des musées, sous forme d'établissements publics de coopération culturelle. - Entretien et aménagement du patrimoine historique. - Formation artistiques dispensées dans les écoles de musique, de danse et de théâtre. - Entretien et mise en service des bibliothèques.
DÉPARTEMENT
<ul style="list-style-type: none"> - Bibliothèques - Archives
RÉGIONS
<ul style="list-style-type: none"> - Coordination des politiques culturelles (DRAC) - Fonds régionaux d'art contemporain

Ce tableau montre le rôle très important des communes en matière de politiques culturelles. Il insiste aussi sur le rôle de coordinateur des régions dans la politique culturelle et le lien qu'elles assurent entre l'État partenaire et les collectivités territoriales décentralisées. Ce tableau n'inclut pas le budget alloué aux subventions, qui existe pour chaque niveau de décentralisation. Mais il montre la répartition des compétences et illustre le fait que la politique culturelle se répartit aujourd'hui entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans les compétences spécifiques, à l'initiative des collectivités territoriales ou de l'État, on recense les initiatives suivantes :

FIGURE 9 – Les compétences spécifiques des collectivités territoriales en matière de politique culturelle, Pontier JM, 2008, Sénat.

A L'INITIATIVE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
<ul style="list-style-type: none">- Les collectivités territoriales sont intervenues dans le domaine du cinéma, domaine qui a une place particulière en France. Ces aides dans le domaine de l'audiovisuel consiste à verser des subventions, à mettre des studios à disposition.- Dans le domaine des images, versement de subventions (exemple : le festival de la Bande Dessinée d'Angoulême).
A L'INITIATIVE DE L'ETAT
<p>Essentiellement envisagées par la loi du 13 août 2004.</p> <ul style="list-style-type: none">- L'inventaire général consiste à recenser l'intégralité des œuvres patrimoniales qui présentent un intérêt artistique ou historique en France. Depuis 40 ans, les services de l'État ont élaboré une méthodologie et ont commencé à recenser les œuvres. Il revient désormais aux régions de poursuivre l'inventaire général, en respectant la méthodologie scientifique qui a été élaborée par l'État.- La réorganisation des enseignements du domaine artistique : certains changements ont été opérés puisqu'on compte désormais trois catégories d'école d'enseignement de la musique, de la danse et du théâtre : les écoles à rayonnement communal et intercommunal, les écoles à rayonnement départemental et les écoles à rayonnement régional. Le département est chargé d'établir un schéma départemental de développement des enseignements artistiques.

Quel champ pour les collectivités territoriales ? La conclusion du rapport présenté par M. Pontier en 2008 établit que « les collectivités territoriales s'investissent de plus en plus dans le domaine culturel et ont des initiatives de plus en plus diversifiées. Ces compétences culturelles correspondent à un changement de la société. Elles répondent à de nouveaux besoins des citoyens et impliquent aussi un changement profond entre l'État et les autres collectivités publiques ». L'État s'affirme comme un partenaire dans l'élaboration de la politique culturelle tandis que les collectivités territoriales jouent un rôle accru en matière de politique culturelle.

Finalement, le champ culturel suit la logique traditionnelle d'intervention de l'État : une logique d'investissement mesurée au profit des collectivités territoriales (Baslé estime que l'État consacre 3% du budget de son administration centrale à l'investissement quand les administrations publiques locales y consacrent 21% de leur budget, pour un endettement respectif de 80% et 9% (2015, p.46))

Les collectivités territoriales occupent une place prépondérante dans la politique culturelle contemporaine et sont devenues des acteurs indispensables à leur financement et leur expansion. Si l'argument est d'abord politique, il a permis de rapprocher la politique culturelle des territoires, et de développer des identités propres à chaque territoire. L'État culturel est bel et bien devenu un État partenaire au sens politique, et la politique culturelle se voit confortée par des institutions plurielles, chargées de son expansion, sur l'ensemble du territoire.

Mais face à la crise économique et au déficit budgétaire, il faut se confronter à l'argument économique. Si l'État a dû faire des sacrifices budgétaires en matière de politique culturelle, comme nous avons pu le voir précédemment, il faut se demander si les collectivités territoriales, soumises à des règles très strictes en matière budgétaire, peuvent de manière durable compenser la baisse des dotations de l'État ?

II – Le financement de la culture : un mal français

Le régime « d'exception culturelle » propre à la France va-t-il pouvoir perdurer, alors que ce dernier est fondamentalement lié à un généreux système de subventionnement public ? Rien n'est moins sûr. La crise économique a conduit les États à chasser les déficits publics, tandis que les collectivités territoriales ont à leur charge de plus en plus de compétences avec un budget limité et une règle d'or qui se doit d'être tenue. L'endettement public n'a pas bonne presse et, alors que le chômage augmente et que le volume d'aide social augmente, l'avenir du financement public de la culture est en suspend.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer que l'État et les collectivités territoriales vont de concert cesser leurs opérations de subventionnement dans un avenir proche. Il s'agit plutôt de poser la question de l'avenir du financement des politiques culturelles : car si ces dernières ont été croissantes depuis la mise en place d'un Ministère de la Culture en 1959, la baisse de la dotation de la subvention accordée à ce même ministère en 2014 et en 2015 marque un bien un coup d'arrêt. L'État aurait-il atteint les limites de sa politique culturelle ?

Dans un premier temps, nous verrons comment la crise économique a porté un coup à la confiance que l'on portait au modèle de subvention. Un coup d'arrêt qui a entraîné la remise en cause du modèle de subvention publique jusque dans son fondement. Nous verrons ensuite les insuffisances et les manquements pointés par certaines institutions administratives et leurs propositions pour financer les politiques culturelles à venir. Dans un troisième temps, nous nous demanderons si l'État n'est pas en train de se diriger vers un modèle de politique culturelle visant la performance, consacrant l'idée du « New Public Management ».

A – Une remise en cause profonde du modèle de subventions

La décentralisation des politiques culturelles menée depuis les années 1980 posait déjà la question de la soutenabilité d'un « État tout-culturel ». Les ouvertures progressives réalisées vers le Mécénat et les collectivités territoriales ont montré que les subventions ne pouvaient pas être issues uniquement de l'État central. Pour autant, le modèle de subvention se confronte désormais à une crise économique inédite, qui met à mal l'État culturel par la guerre menée aux déficits publics. Nous verrons donc au cours de cette deuxième sous-partie comment la crise économique a profondément remis en cause le modèle de subventions allouées aux politiques culturelles.

- *Un État culturel à bout de souffle.*

Le Ministère de la Culture peut mettre en avant l'augmentation exceptionnelle de 2,9% réalisée sur le budget 2016 allouée au Ministère, il faut cependant relativiser. Car si le budget alloué au Ministère de la Culture représente pour 2016 la somme de 9,4 milliards d'euros, il faut rappeler que cette somme concerne tout un ensemble de champs nombreux et pluriels, allant de l'audiovisuel public (pour près de 50% du budget total du ministère) à la création artistique (qui représente 896,8 millions d'euros) en passant par la sauvegarde du patrimoine (1049 millions d'euros) et les missions de démocratisation (360 millions d'euros).

Dans le cadre du spectacle vivant, les décentralisations successives ont rendu le rôle de l'État dans les politiques culturelles presque marginal. Le rôle de l'État consiste alors à assurer la démocratisation des projets culturels, et à soutenir les plus grands événements et festivals qui s'organisent sur le territoire, tout en soutenant le développement et la gestion des quelques infrastructures nationales. Le reste relève de la compétence des collectivités locales. France info explique qu'aujourd'hui 75% des dépenses culturelles proviennent des collectivités territoriales et 25% de l'État.

Benhamou, dans son ouvrage paru en 2011 conforte cette idée en indiquant que le spectacle vivant « vit largement grâce aux subventions publiques » (2011, p. 35). L'État verse environ le tiers des aides publiques aux grandes structures de création et de production (centres dramatiques nationaux et régionaux, orchestres, opéras) et les collectivités locales les 2/3.

La place des subventions publiques n'est pas négligeable dans le financement de la culture : on estime ainsi que la Comédie Française a ainsi reçu une subvention de 25,9 millions d'euros pour 370 représentations en 2009, ce qui représente un coût de 92€ par fauteuil occupé (Benhamou, 2011, p. 35). Mais la place des subventions est de plus en plus grande et de plus en plus lourde à porter pour l'État : jusqu'en 1930, la part des fonds propres de la Comédie Française représentait 80% de ses fonds propres. Aujourd'hui, dans la plupart des théâtres, ce taux peine à dépasser les 30% tandis que les orchestres plafonnent souvent à 15%

Au fil des années, l'État a investi de plus en plus dans la culture et a élargi ses champs d'intervention (ouverture au cirque et aux arts de rues par exemple). Mais aujourd'hui, il doit faire face à une demande croissante de soutien alors que les moyens alloués tendent à plafonner. La décentralisation a été une première réponse habile pour s'extirper d'une partie du poids du financement culturel mais aujourd'hui cela ne suffit plus. La chasse aux déficits a montré les menaces pesants sur le système de subventions publiques : et si le budget de la culture a augmenté de 2,9% en 2016, rappelons que deux baisses consécutives et historiques avaient marqué le budget du Ministère de la Culture lors des deux exercices précédents. Un essoufflement qui met à mal le système de subventionnement public de l'État central.

- *Les collectivités territoriales, un acteur financier majeur, au budget limité.*

Nous l'avons vu précédemment, les collectivités territoriales ont progressivement vu leurs compétences s'étendre par les lois de décentralisation, et notamment dans le cadre des politiques culturelles.

Alors que certaines collectivités décentralisées avaient des prérogatives historiques en matière de politique culturelle (c'est le cas notamment des communes qui ont géré leurs musées depuis leur création), les régions et les départements ont obtenu tout récemment une mission de politique culturelle.

L'État a déchargé une partie du poids budgétaire de sa politique culturelle sur les collectivités territoriales, et notamment une partie de ses subventions en misant sur la proximité géographique entre les collectivités territoriales décentralisées et les acteurs culturels.

Jean-Cédric Devainquière, chargé d'études, de la prospective et des statistiques au Ministère de la Culture rappelle l'importance des dépenses des collectivités territoriales (2014, p. 8) : sur les 7,6 milliards d'euros investis dans les politiques culturelles par les collectivités territoriales en 2010, 70% d'entre elles (4,5 milliards d'euros) proviennent des communes, 10% sont assurés par les régions et 10% par les départements (soit 700 millions pour les régions et 700 millions pour les départements). 17% sont des dépenses assurées par les groupements de commune (1,3 milliard d'euros). Les fonds des collectivités territoriales proviennent donc d'acteurs diversifiés.

Sur une période de quatre ans (2006-2010), le rapport note que « les dépenses consolidées en France métropolitaines en faveur de la culture ont globalement augmenté de 10 % » (2014, p. 8). Mais qu'une partie de cette augmentation est due à la hausse des prix. Il est intéressant de noter que le dynamisme est particulièrement fort au sein des groupements de commune et des régions, avec des hausses respectives de + 23 % et + 18 %.

Dans ces dépenses culturelles aux frais des collectivités territoriales se distingue différents types de dépenses : il y a les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Le rapport note que si les dépenses de fonctionnement sont globalement stables au sein d'une économie, les dépenses d'investissement peuvent être très variables d'un exercice à l'autre en fonction des dépenses portées par les collectivités territoriales. Et dépendent aussi du type de collectivité.

Pour ce qui concerne les communes, en termes d'évolution, deux tendances ressortent en particulier. Tout d'abord, la part des dépenses de personnel a diminué dans les dépenses culturelles des communes sur la période 2006-2010 tandis que seules les subventions culturelles ont continué de progresser sur la même période au bénéfice, en particulier, des théâtres, activités artistiques et arts plastiques » (2014, p.10)

L'effort budgétaire des communes pour les politiques culturelles est passé de 9,3 % en 2006 à 9 % de leur budget en moyenne en 2010, révélant une contraction de ce point de vue. Cette baisse de dotation doit cependant tenir compte de l'intercommunalité croissante, notamment en matière culturelle. Il apparaît ainsi que les dépenses totales du bloc communal ont continué d'augmenter jusqu'en 2006 et jusqu'en 2010.

Concernant les groupements, l'évolution dynamique des dépenses culturelles entre 2006 et 2010 s'explique en partie par l'augmentation du nombre de groupements compétents dans le domaine. Lors de la précédente enquête réalisée par le Ministère de la Culture en 2006, les statistiques avaient regroupé 194 groupements de communes dans le domaine culturel. En 2010, ce nombre est porté à 242. En matière de dépenses culturelles des départements et des régions, les moyennes masquent les importantes disparités. Le rapport du Forum cite à titre d'exemple que, à l'exception de Paris, pour les départements, l'effort culturel varie de 0,7 % à un peu moins de 5 % (2014, p. 11).

Pour les départements, on observe que derrière l'évolution globale des dépenses de fonctionnement consacrées à la culture, il y a eu en réalité un ralentissement et même, très certainement, une baisse en fin de période sur la période 2009 et 2010.

L'évolution des dépenses culturelles départementales est très faible puisqu'elle est inférieure à l'inflation constatée sur la période. Pour les régions, enfin, on note les mêmes disparités que dans les départements. La progression des dépenses culturelles des régions s'inscrit en nette décélération par rapport aux périodes antérieures.

Un tableau récapitulatif, réalisé à partir du rapport de ce Forum, sur les exercices 2006-2010, permet de montrer la différence entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses de subvention. Tout en notant que les dépenses de subvention se divisent au niveau régional entre les subventions de fonctionnement et les subventions d'investissement.

La différence réside dans le public visé par les subventions : les subventions de fonctionnement visent majoritairement des infrastructures privées alors que les subventions d'investissement s'adressent plutôt aux communes et à leurs groupements.

TABLEAU 12 – Part des dépenses culturelles allouées par les collectivités territoriales, Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, p.10-12, 2014

	Dépenses de fonctionnement	Dépenses en subventions	Subventions (en millions d'euros, 2010)
Communes	80% (dont plus de 50% de dépenses de personnel)	20% (versées à 80% pour des structures privées dont associations)	900
Groupement de communes	77% (dont 60% de dépenses de personnel)	20%	260
Départements	59% (dont 36% de dépenses de personnel)	41%	287
Régions	20%	80%	560

Avec plus de 7 milliards d'euros d'investissements en 2010, les collectivités territoriales jouent un rôle fondamental dans le financement de la politique culturelle. Les collectivités décentralisées ont plusieurs avantages : elles permettent une certaine proximité avec les acteurs locaux et demeurent plus accessibles. Pour autant le modèle de décentralisation à ses limites.

En effet, si le budget des politiques culturelles est conséquent, il est cependant inégalement réparti sur l'ensemble du territoire. Il dépend de choix politiques et de contraintes budgétaires propres à chaque commune/département/région.

De même, si les budgets peuvent paraître conséquent, il faut aussi regarder attentivement la proportion de ce budget (cf. TABLEAU 12) allouée aux subventions. Si les communes constituent par exemple l'échelon décentralisé le plus proche et le plus accessible pour les artistes, la part de son budget alloué aux politiques culturelles est en général majoritairement consacrée aux frais de fonctionnement des institutions et les subventions allouées par les communes sont en général relativement faibles.

La part allouée aux subventions et à l'investissement est en général plus élevée dans les collectivités territoriales déconcentrées, de taille plus importantes, mais la concurrence est plus rude et les projets sont plus nombreux à solliciter les subventions publiques.

Or, le contexte récent montre une diminution du budget alloué aux politiques culturelles et donc aux politiques de subventions dans les départements et les régions. Il s'agit d'une première tendance qui montre les limites du modèle de subvention : la diminution des budgets alloués aux régions et départements en matière de politique culturelle renforce encore davantage la concurrence entre les acteurs culturels.

Dans le cas des communes, le rapport note une diminution des dotations allouées aux politiques culturelles. Mais nuance cette affirmation en constatant une hausse similaire des dotations allouées aux politiques culturelles dans les groupements de communes. Mais le renforcement des liens d'intercommunalité diminue la proximité des politiques culturelles et renforce la concurrence entre les acteurs culturels, qui doivent se partager un même budget pour un territoire plus vaste.

Enfin, il faut souligner que ces collectivités décentralisées, de plus grande proximité avec les individus, ont une intervention mesurée en termes de subventionnement et la majeure partie du budget alloué aux politiques culturelles se trouve absorbée par les dépenses de fonctionnement.

Aussi, la multiplication des groupements de communes, le renforcement de la concurrence entre les acteurs culturels tout comme la diminution globale des subventions allouées aux régions et aux départements dans la conduite de leurs politiques culturelles posent sérieusement la question de la tenabilité du système de financement de la culture par la subvention publique. L'endettement massif de l'État tout comme la chasse aux déficits publics des collectivités territoriales doivent conduire à une réflexion de long terme sur un financement durable et fonctionnel pour les politiques culturelles.

- *Entre l'État et les collectivités territoriales, personne ne semble en mesure de pouvoir tenir le modèle de subvention.*

Les données macroéconomiques illustrées dans cette partie ont bien malheureusement des conséquences concrètes dans l'application des politiques culturelles : par exemple, France Info souligne en 2014, la disparition de 150 festivals durant la saison estivale, faute de moyens financiers suffisants due à la baisse des dotations.

Les orchestres, tout comme les chœurs soulignent également la précarité de leurs situations respectives : en 2015, la Fédération des ensembles vocaux et instrumentaux spécialisés (FEVIS) estime dans le journal les Échos que « les ensembles musicaux indépendants vivent à 57% de leurs recettes propres, 11% du Mécénat et de fonds privés et à seulement 32% de subventions ». En 2015, ces subventions ont baissé de 6% selon Marie Hédin, déléguée générale du FEVIS et leur diffusion a diminué de 12%, tandis que la masse salariale a chuté, entre 2012 et 2014, de 18%.

Dans ce même article, Jacques Toubon, président de la FEVIS et ancien ministre de la Culture, ajoute quant à lui que les perspectives à venir sont « très préoccupantes » car « aucune collectivité ne semble être en mesure de soutenir les ensembles au même niveau que par le passé » pour reprendre les mots de Muriel Batier, administratrice générale des Arts Florissants.

Cette situation se retrouve dans les chœurs professionnels, comme le confirme un autre article du journal Les Échos. Largement dépendant des subventions publiques (qui représentent 52% de leur budget total de 8,6 millions d'euros), les collectivités apportent 3 millions d'euros auxquels s'ajoutent 1,4 million d'euros en provenance de l'État. Or, avec la crise, le financement classique de ces formations, reposant sur une résidence dans une salle publique ou un festival, et donc un appui de l'État et des collectivités, sera de plus en plus difficile à obtenir. Pour Laurence Equilbey, chef de chœur et directrice artistique de l'ensemble vocal Accentus, la solution réside dans la constitution de pôles artistiques, qui allient aux nombreux projets des ensembles professionnels un projet pédagogique fort, participant activement à la recherche et à la création ». Ce qu'elle a accomplie en inscrivant son ensemble vocal dans le réseau européen Tenso.

Les acteurs culturels s'inquiètent donc de la pérennité d'un système de financement par subventions qui semble à bout de souffle et recherchent d'autres solutions et partenaires économiques. Mais cette remise en question du système de subventionnement, que l'on retrouve auprès d'artistes et d'acteurs sur le terrain, se trouve aussi au sein de l'administration centrale. Quelles sont les critiques formulées et quelles solutions sont proposées pour envisager l'avenir des institutions culturelles ? C'est la question à laquelle nous allons tâcher de répondre.

B – Des rapports publics pointent l'inefficience du système actuel

L'État dispose d'un retour critique sur les politiques qu'il met en œuvre, de par les institutions qui sont en charge du contrôle interne de l'action publique. Ce sont les rapports établis par ces services qui lui permettent d'avoir un recul et d'orienter les mesures politiques en fonction des manquements observés et des orientations indiquées.

Dans le cadre de notre étude, nous avons cherché les rapports récents qui avaient pu être réalisés en matière de politique culturelle. Deux rapports ont particulièrement attiré notre attention car ils mettent en perspective l'évolution du budget alloué par l'État à des établissements culturels et expriment des recommandations précises sur la gestion budgétaire à venir pour ces établissements. Il s'agit d'un rapport de l'Inspection Générale des Finances (2015) et d'un rapport de la Cour des Comptes (2016).

Le rapport de l'Inspection Générale des Finances porte spécifiquement sur l'évaluation de la politique de développement des ressources propres des organismes culturels de l'État. Le rapport de la Cour des Comptes porte quand à lui plus spécifiquement sur les théâtres nationaux. Dans les deux cas, les rapports portent sur des institutions culturelles directement gérées par l'État.

C'est pourquoi nous compléterons ces deux rapports par un troisième avis, en région, émis par le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional d'Alsace. Ce rapport, en date du 17 juin 2015 porte sur la question suivante : « Comment renforcer l'impact économique de la culture ? ». Le CESER est une commission consultative qui formule des avis et peut se saisir de toute question d'intérêt régional.

Le CESER se compose de trois collèges : le premier composé de 25 membres issus des entreprises et des organisations professionnelles non-salariées. Le deuxième collège représente les syndicats de salariés et se compose de 25 membres. Le troisième collège représente les organisations participant à la vie collective et œuvrant dans le domaine de l'environnement. Enfin, trois personnalités désignées par le préfet de Région sont membres de la commission. Le CESER ne constitue cependant pas une collectivité territoriale. Il est une commission consultative et citoyenne, dont l'avis est transmis au Conseil Régional.

Ces trois rapports nous donneront des pistes de réponses quand aux consignes données par les collectivités territoriales et l'État pour orienter les budgets des institutions culturelles dans les années à venir. Leurs conclusions ou synthèse sont disponibles en annexes, à la fin de cet étude (document A pour l'étude de l'inspection générale des finances, document B pour le rapport de la Cour des Comptes et documents C.1 et C.2 pour l'avis du CESER).

- *Pour l'Inspection Générale des Finances, un constat sans appel pour plus de ressources propres dans les organismes culturels.*

L'enquête de l'Inspection Générale des Finances est réalisée auprès de 36 établissements culturels financés par l'État. Parmi eux a été établi un périmètre restreint composé des 17 établissements les plus importants (en taille et budget) et/ou les plus emblématiques de leur catégorie, sur lesquels les investigations de la mission ont été plus approfondies.

L'enquête analyse la hausse du taux de ressources propres de fonctionnement des organismes culturels de l'État. Sur la période 2004-2013, cette hausse du taux de ressources propres de fonctionnement est cependant modérée, passant de 37,5% à 40,7%, sachant que cette hausse a essentiellement eut lieu entre 2009 (37,9%) et 2013 (40,7%).

L'Inspection Générale des Finances note cependant que ce taux de ressources propres de fonctionnement est très variable d'un secteur à l'autre. Il est relativement élevé pour les « Musées et patrimoine » et souvent beaucoup plus faibles (inférieur à 20%) dans d'autres champs comme le secteur Livre et Médias.

Les ressources propres se font essentiellement sur la billetterie, qui représente à elle seule la moitié des ressources propres des organismes culturels de l'État (44,5% entre 2012 et 2013), tandis que la valorisation du domaine (14,8%), les produits dérivés (13,9%), le Mécénat/partenariat (12,8%), la valorisation des collections et productions (7,4%) constituent les autres sources de financement. Une dernière catégorie, comprenant les activités culturelles annexes, la médiation et le service aux visiteurs, la valorisation du patrimoine immatériel et les produits financiers, représente 6,6% des ressources propres de fonctionnement.

Le rapport note en parallèle que cette hausse des ressources propres s'accompagne d'une hausse globale des charges, ce qui induit des exercices déficitaires pour de nombreux établissements qui pratiquent la valorisation d'activités financières parallèles. Seules trois activités, que sont la location d'espace, les redevances de concession et le mécénat, ont permis d'obtenir un équilibre financier. Tous les autres types d'activités (gestion d'auditorium, expositions itinérantes, activités numériques) n'ont pas eu le succès escompté.

Ce qui pose la question du « maintien et du développement de ces activités à l'équilibre financier fragile lorsqu'il n'apparaît pas qu'elles participent significativement aux missions de service public de l'établissement » (2015, p.2).

Par ailleurs, le rapport précise également des difficultés dans la gestion des entrées budgétaires : en effet, les organismes culturels ne sont pas maîtres des prix de la billetterie, qui constitue pourtant leur principale entrée de ressources monétaires. Or, une hausse des prix peut être limitée par des politiques de gratuité et de tarification réduite liées aux objectifs de démocratisation culturelle. La marge de manœuvre des organismes culturels est donc très réduite.

Sur la base de ces constats, la mission préconise de développer les ressources propres des organismes culturels de l'État autour de deux axes majeurs : améliorer le rendu des ressources propres qui offrent le meilleur potentiel financier et rationaliser voire repenser l'opportunité de certaines activités à l'équilibre financier fragile.

Aussi, l'Inspection Générale des Finances dresse un bilan dans lequel elle défend une adaptation plus fine des politiques tarifaires, une politique adaptée aux différentes capacités de paiement du public. Pour cela elle esquisse plusieurs pistes comme la progressivité des tarifs tout en prenant garde aux effets de seuils (qui dissuadent la fréquentation lorsque le coût est jugé trop élevé), la réduction des dispositifs de gratuité (premier dimanche de chaque mois gratuit par exemple) ou encore la modulation des tarifs et des amplitudes horaires en fonction de la saison (places plus chères le week-end qu'en semaine pour maximiser la fréquentation des théâtres par exemple).

Elle insiste aussi sur le développement de services qui pourraient engendrer de nouveaux revenus. Par exemple, l'Inspection Générale propose l'amélioration des conditions de réservation, d'accès et de visite, qui correspond à une attente forte du public. On peut ainsi imaginer le développement des ventes de billets horodatés, le développement de visites privées, voire l'introduction d'une tarification différente en fonction du créneau horaire.

Dans le cadre du spectacle vivant, l'Inspection Générale des Finances imagine des dispositifs comme le développement de visites privilégiées des coulisses, ou de places pour les répétitions. Tous ces services constitueraient autant de nouvelles ressources propres pour les organismes culturels.

L'Inspection Générale des Finances propose également de développer la valorisation des patrimoines, le développement de partenariats avec l'étranger (par exemple, transfert temporaire d'œuvres ou d'expositions dans d'autres musées du monde, véritable source de profits). L'IGF encourage également la professionnalisation des services de produits dérivés et des boutiques afin d'assurer une rentabilité. Elle recommande enfin l'ouverture au numérique qui améliorerait la notoriété et la popularité des organismes culturels. Elle pose enfin la question du devenir des activités annexes (comme la gestion des auditoriums), souvent source d'importants déficits. L'ensemble de ces propositions doit être accompagné d'un suivi plus important en termes de comptabilité analytique et de suivi des frais de personnels.

Le rapport de l'Inspection Générale des Finances dresse donc un constat sans appel où les ressources propres des organismes culturels sont jugées comme étant insuffisantes. Les nombreuses propositions faites à l'égard des organismes culturels sont très ambitieuses et supposent un changement structurel extrêmement fort, avec la mise en œuvre de nombreux nouveaux services. Cette recherche de la rentabilité économique, afin d'augmenter les ressources propres des organismes culturels laisse entrevoir une réduction future des subventions publiques qui leur sont actuellement allouées. Pour l'inspection générale des impôts, l'État doit indubitablement réduire son train de vie et cela à des conséquences directes sur la gestion budgétaires des organismes culturels.

- *Pour la Cour des Comptes, des efforts insuffisants qui doivent conduire à de nouvelles mesures de gouvernance pour améliorer la structure de financement des théâtres nationaux.*

L'enquête de la Cour des Comptes porte sur le type d'établissement spécifique que sont les théâtres nationaux. Au nombre de quatre, ces établissements sont largement subventionnés et reçoivent à eux seuls autant d'argent que les 39 centres dramatiques nationaux ou régionaux. Le rapport de la Cour des Comptes, tout en reconnaissant les efforts consentis, épingle cependant l'utilisation faite de l'argent public sur plusieurs points.

Elle établit dès le début de sa conclusion un constat sévère : « S'ils [les théâtres nationaux] ont conservé le niveau et l'exigence de leurs créations, l'État ne peut, dans un contexte budgétaire contraint, continuer à assurer seul la pérennité du système » (2016, p. 504)

Pour se faire, un contrôle plus fort doit être opéré par l'État sur les théâtres nationaux. Aussi, la Cour des Comptes lui demande de veiller à « renforcer sa place au sein du Conseil d'Administration de la Comédie Française ». Elle demande également à l'État d'opérer un contrôle plus soutenu sur l'action des directions de chacun des théâtres nationaux, par la mise en place de lettres de mission fixant des « objectifs clairs et réalisables ».

La Cour des Comptes demande encore aux théâtres d'opérer une renégociation de leurs dispositifs conventionnels, souvent caduques et obsolètes. La Cour des Comptes émet également des recommandations économiques, et conseille aux théâtres nationaux de réduire leur train de vie sur plusieurs points :

- En augmentant la diffusion des spectacles créés au sein de leurs structures, en augmentant le nombre de représentations mais également le nombre de tournées, notamment en collaboration avec le réseau décentralisé des centres dramatiques.
- En réduisant significativement le nombre de places gratuites allouées et en rendant compte annuellement au Conseil d'Administration de la politique de gratuité.
- De procéder à la révision de la politique tarifaire en la fondant sur une meilleure connaissance des spectateurs. □
- En mutualisant les fonctions de production (ateliers, stockage, circulation des costumes et décors, voire activités de diffusion) et les fonctions administratives (agence comptable, achats, appui à la passation des marchés). □

Si la critique est légèrement moins virulente dans la formulation de la Cour des Comptes et les solutions évoquées plus pratiques, le constat est le même : l'État ne peut continuer à subventionner de la sorte les théâtres nationaux, qui doivent développer de leur côté des économies d'échelles et des économies de dépense pour améliorer leurs ressources.

On retrouve dans les recommandations de la Cour des propositions économiques, mais également sociales et politiques. En opérant un contrôle accru sur les théâtres nationaux, et en incitant les théâtres à collaborer entre eux, l'État s'assure que les économies d'échelle préconisées soient mises en œuvre.

Ces solutions concrètes doivent permettre à l'État d'alléger le poids de ses subventions dans un avenir proche pour faire face à son déficit budgétaire. On retrouve donc dans les recommandations de la Cour des Comptes comme de l'Inspection Générale des Finances la nécessité pour les organismes culturels de développer leur autofinancement. Une nécessité que l'on retrouve également dans les commissions consultatives en région, comme le montre l'Avis du CESER en date du 7 juin 2015.

- *Pour le CESER, un appel à plus de financement par des ressources propres et à de meilleurs outils de mesures concrets de l'impact culturel.*

L'avis du Conseil Économique, Social et Environnemental régional, en date du 17 Juin 2015, a une vision assez différente des deux grandes institutions d'État que nous avons vu auparavant. Rappelons tout d'abord que le CESER ne constitue pas une collectivité territoriale. Il est une commission consultative et citoyenne, dont l'avis est transmis au Conseil Régional. Pour autant, il est révélateur d'une position de la société civile et des acteurs économiques qu'il est intéressant de souligner pour montrer le contraste des positions.

Cet avis du CESER, portant sur l'impact économique de la culture, a été sollicité par le Président de la Région Alsace, Philippe Richert, dans une lettre en date du 20 juin 2014 (cf. ANNEXE C.1). Dans la conclusion de son rapport, le CESER exprime clairement le rôle central de la culture et souligne l'implication des collectivités territoriales dont « les dépenses culturelles consenties [...] ne contribuent pas seulement à améliorer le bien-être individuel et collectif ou à rendre la vie sociale active et attractive » mais « participent pleinement à la dynamique économique du territoire et à la préservation de ses emplois » (2015, p.19). Aussi, le CESER propose que la région Alsace se dote de moyens efficaces pour évaluer qualitativement et quantitativement l'impact économique de la Culture, prenant en exemple de structures existantes dans d'autres régions (comme en Lorraine, et la création de l'ARTECA).

Le rapport souligne que le financement de la Culture repose majoritairement (de 60 à 65%) sur des subventions publiques et que les autres recettes provenant de la billetterie et assez peu du Mécénat posent la question de l'avenir de ces sources de financement, à la vue du contexte de restriction budgétaire.

Les solutions esquissées par le CESER sont exprimées en conclusion du rapport : « Dans un environnement de fortes contraintes budgétaires et pour ne pas sacrifier la culture, le CESER-Alsace recommande la mise en place d'une gouvernance culturelle rassemblant tous les financeurs, les principaux acteurs culturels et des représentants de la société civile et du public » (2015, p.19).

Pour y parvenir, « De nouveaux modes de financement devront compléter ceux déjà existants, notamment par le développement du mécénat et du financement participatif », auxquels s'ajouteront « de nouvelles formes de collaboration entre les acteurs culturels et économiques » (2015, p.19) qui devront voir le jour à travers des coopérations durables et innovantes.

Alors que le Mécénat n'est absolument pas préconisé par l'Inspection générale des finances, ni par la Cour des Comptes, le CESER donne toute sa place au Mécénat et au financement participatif comme formes émergentes de financement de la culture. Nous verrons dans la troisième sous-partie de cette étude si ces solutions sont réellement envisageables, mais elles s'opposent clairement ici à ce que propose les institutions d'État, à savoir : la réduction du train de vie des institutions, la réforme en profondeur de leur système de fonctionnement, et la mise en œuvre d'économies pour maintenir le fonctionnement des institutions dans un contexte de réduction des subventions publiques allouées aux politiques culturelles.

Avec une question qui se pose en ligne de mire : les politiques culturelles doivent-elles tendre à atteindre un objectif de performance, voire de rentabilité ?

C – La consécration du New Public Management ?

Le New Public Management (ou nouveau management public) est apparu dans les années 1980. Face à l'important déficit public et au taux d'endettement élevé des États, « pour mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens et dans le but d'encadrer, de rationaliser voire de réduire les coûts, des solutions ont été envisagées en terme de management » comme le définissent Amar et Berthier dans leur article (2007, p.2). Le Nouveau Management Public est la mise en œuvre de techniques traditionnellement employées dans le secteur privé, au sein même du secteur public.

Mais l'introduction d'une logique de marché au sein du secteur public peut faire grincer des dents, et particulièrement dans le cadre des politiques culturelles qui disposent d'un régime de protection particulier et d'un large subventionnement public. Car en effet, une pièce de théâtre est d'abord faite pour divertir et/ou réfléchir, et non pour être rentable et faire du profit. Si des considérations monétaires entrent en ligne de mire, on peut se demander quel serait l'avenir de la liberté artistique ?

Les rapports de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générale des Finances contrastent particulièrement avec celui de la Commission Économique Sociale et Environnemental de la Région Alsace. Cela s'explique par la composition des commissions et leur champ d'action. En effet, le CESER agit pour les collectivités territoriales alors que la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances sont des organismes d'État. Si le CESER défend une politique culturelle ouverte sur les financements extérieurs, sans appeler à une réduction du train de vie des institutions culturelles, on observe que le discours des deux institutions administratives d'État ont un discours très différent, qui s'ancre bien davantage dans une politique de New Public Management.

Pour autant, cette démarche se fait de façon subtile : à aucun moment, nous n'avons vu dans les rapports du Conseil d'État ou de l'Inspection Générale des Finances les mots « rentabilité » et « profit » pour parler des activités artistiques menées par les institutions culturelles. Ce sont des mots beaucoup trop sensibles lorsque l'on parle de culture.

Si l'administration centrale encourage les institutions culturelles à se tourner vers une politique budgétaire plus rigoureuse, pour respecter le principe de restriction budgétaire, on peut se demander si l'ensemble du système doit pour autant se tourner vers le nouveau management public ? En d'autres termes, la politique culturelle doit-elle, dans son ensemble, faire de la performance chiffrée un objectif clé ?

Il faut tout d'abord souligner que si la Culture coûte cher, elle participe néanmoins à la richesse de la Nation. Une étude de l'Inspection Générale des Finances rappelait en Décembre 2013 que l'apport de la culture française à l'économie était quantifié à 3,2% de la richesse nationale, comme le rappelle une lettre adressée par Philippe Richert, président du Conseil Régional d'Alsace, au président du CESER, en juin 2014. En d'autres termes, la culture est un secteur économique aussi performant que la filière agricole et sept fois plus que la filière automobile. Pour autant, son fonctionnement basé sur de larges subventions publiques pose la question de la pérennité des politiques culturelles, eut égard au contexte de fortes restrictions budgétaires.

Deux tableaux réalisés par Amar et Berthier permettent de montrer les évolutions qui conduisent une administration à passer d'une organisation wébérienne, telle que définie par le sociologue allemand au début du XXème siècle, à une organisation moderne, dans le cadre du New Public Management. Nous prendrons en exemple d'application le modèle des théâtres nationaux.

FIGURE 10 : Comparaison des administrations de type webérienne et New Public Management, Amar et Berthier, 2007, p. 4.

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Le premier tableau montre une évolution assez considérable du fonctionnement de l'administration entre sa conception wébérienne telle que définie au début du XX^{ème} siècle et sa définition moderne, définie ici par Amar et Berthier. L'administration du Nouveau Management Public s'inscrit dans une organisation plus déconcentrée, avec un partage des responsabilités clair, de plus grandes autonomies dans l'exécution des tâches, un contrôle basé sur la performance et un budget axé sur les objectifs.

Dans le cadre des théâtres nationaux, on a vu que des statistiques détaillées présentaient des données précises comme l'évolution des budgets alloués aux charges structurelles, le coût des subventions par fauteuil ou encore l'écart entre la jauge théorique et la jauge constatée de public à assister aux spectacles. De plus en plus d'indicateurs de performance permettent de contrôler l'activité des théâtres nationaux, qui s'inscrivent dans ce cadre et des objectifs précis sont fixés afin de contrôler l'évolution du budget des institutions dans les années à venir.

On note également un changement notable concernant la nomination et le contrôle des dirigeants de ces établissements. Les recommandations de la Cour des Comptes préconisent ainsi aux théâtres nationaux d' « établir des lettres de mission et de conclure des contrats de performance au début du mandat des directeurs, afin de fixer des objectifs clairs et mesurables pour chacun des établissements, et, en fin de mission, veiller à encadrer les conditions de départ » (2016, p. 504)

Certains éléments tendent donc à une gestion moderne de l'administration des établissements artistiques, comme le contrôle et la gestion budgétaire. Pourtant, ces établissements ne deviennent pas totalement des établissements gouvernés par le nouveau management public et gardent certains éléments issus de l'administration wébérienne traditionnelle.

L'influence de l'État est ainsi centrale dans la gouvernance de ces établissements ; il y a peu de décentralisation. De même, la liberté artistique n'impose aucune norme en matière de spectacles, mais vise en revanche des objectifs en termes de fréquentation et de taux de remplissage des théâtres. Mais la forte influence de l'État sur la gestion des théâtres peut entraîner une certaine confusion dans la répartition des tâches qui l'inscrit dans la tradition wébérienne de ce point de vue.

L'administration des théâtres nationaux se fait donc sur un modèle intermédiaire, entre tradition wébérienne et nouveau management public.

FIGURE 11 : Les différentes actions s'inscrivant dans le New Public Management, Amar et Berthier, 2007, p. 4.

Fonction stratégique	Gestion par les résultats Mise en place d'une planification stratégique Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire-faire) Mise en place de partenariats public/privé Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) Déconcentration et/ou décentralisation Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services) Généralisation de l'évaluation (culture de la performance) Simplification des formalités administratives
Fonction finance	Réduction des déficits Budgétisation par programme Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)
Fonction marketing	Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.) Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)
Fonction ressources humaines	Réduction des effectifs Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.) Développement de la participation

Ce tableau vient confirmer les hypothèses du tableau précédent, en proposant un certain nombre de mesures applicables au nouveau management public et qui sont notamment esquissées dans les derniers rapports de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générale des Finances.

Aussi, la réduction des déficits est encouragée par un autofinancement plus important et une révision des politiques de prix. Les partenariats public/privés entre institutions sont mis en avant tout comme la coopération entre les institutions culturelles. Le développement du marketing public et des nouvelles technologies de l'information et de la communication sont incitées pour connaître davantage les attentes du public et les satisfaire.

La politique budgétaire des institutions culturelles au cours des dernières années a connu une évolution particulièrement marquante vers les nouvelles techniques de management public.

Il s'agit pour ces administrations de répondre aux attentes du public, mais aussi de réaliser des économies de fonctionnement et d'augmenter leurs ressources de financement, pour diminuer d'autant les subventions publiques qui leur sont allouées, de plus en plus lourde dans un contexte de fort endettement.

Pour autant, si cette conversion au New Public Management est encouragée sur certains points, notamment en raison du contexte économique difficile engendré par la crise de 2008, certains aspects clés restent encore traditionnels à l'administration wébérienne. La place de l'État dans le contrôle des administrations culturelles reste importante. Mais il n'est pas exclu, compte tenu de la remise en cause particulièrement forte des déficits budgétaires, que d'autres mesures allant dans le sens du nouveau management public, soient envisagées à l'avenir.

Peuvent être ainsi envisagées : des révisions tarifaires, une révision des conditions de réservation, une multiplication des partenariats avec d'autres institutions culturelles, la réforme des conventions collectives. Pourraient être envisagées à l'avenir des conditions plus drastiques comme une diminution des effectifs, la généralisation de l'évaluation, la budgétisation par programme et de nouvelles formes comptables, qui sont les prochaines étapes d'un plus fort management public.

Il faudrait s'attendre à ce qu'une logique de nouveau management public particulièrement poussé soit appliqué aux institutions culturelles si les déficits de l'État venaient à se dégrader. D'où la question de trouver des intermédiaires extérieurs pour financer le budget de ces institutions culturelles particulièrement coûteuses : ce qui pose la place du Mécénat, que nous aborderons dans une troisième sous-partie.

III – Le Mécénat : une source de financement pour l'avenir ?

Comme nous l'avons vu au cours des deux sous-parties précédentes, l'État souhaite diminuer sa contribution à la politique culturelle dans un contexte de fortes contraintes budgétaires. Ces réductions de dépense sont nécessaires à la mise en œuvre d'un équilibre budgétaire pour parvenir au contrôle de la dette publique. Les collectivités territoriales, acteurs majeurs du financement de la politique culturelle, ont elles aussi de fortes contraintes budgétaires, qui les conduisent à voter des budgets à l'équilibre et à ne pas s'endetter davantage.

Il faut donc trouver de nouvelles formes de financement pour la culture et c'est pourquoi nous nous pencherons dans cette troisième sous-partie sur le rôle pour le financement des politiques culturelles dans les années à venir. Dans un premier temps, nous mettrons en perspective les données statistiques du Mécénat et verrons si la pratique a connu une évolution après la crise économique de 2008. Dans un deuxième temps, nous verrons que le Mécénat s'est considérablement élargi avec la mise en œuvre de nouvelles pratiques comme le crowdfunding (ou financement participatif). Nous verrons pourtant, dans une troisième partie, que le Mécénat ne semble pas être une solution alternative aux financements des politiques culturelles pour de multiples raisons.

[A – Le Mécénat de l'après-crise : une reprise timide.](#)

Nous l'avons vu au cours de la première partie de cette étude, le Mécénat, après un retrait progressif dans les années 1950, est progressivement réapparu dans le financement des politiques culturelles dans les années 1970. Aujourd'hui la question de son rôle futur doit être posée alors que l'État fait face à de fortes contraintes budgétaires.

Pour mesurer ce rôle et l'évolution du Mécénat après la crise économique, nous nous pencherons à la fois sur le rapport réalisé par le Ministère de la Culture et de la Communication pour les 10 ans de la loi Aillagon, en 2013 et sur les différents rapports de l'Admical (Association pour le développement du Mécénat industriel et commercial), parus en 2008, 2010, 2012 et 2014, et qui permettent de mesurer plus spécifiquement l'évolution du Mécénat d'entreprise sur ces périodes.

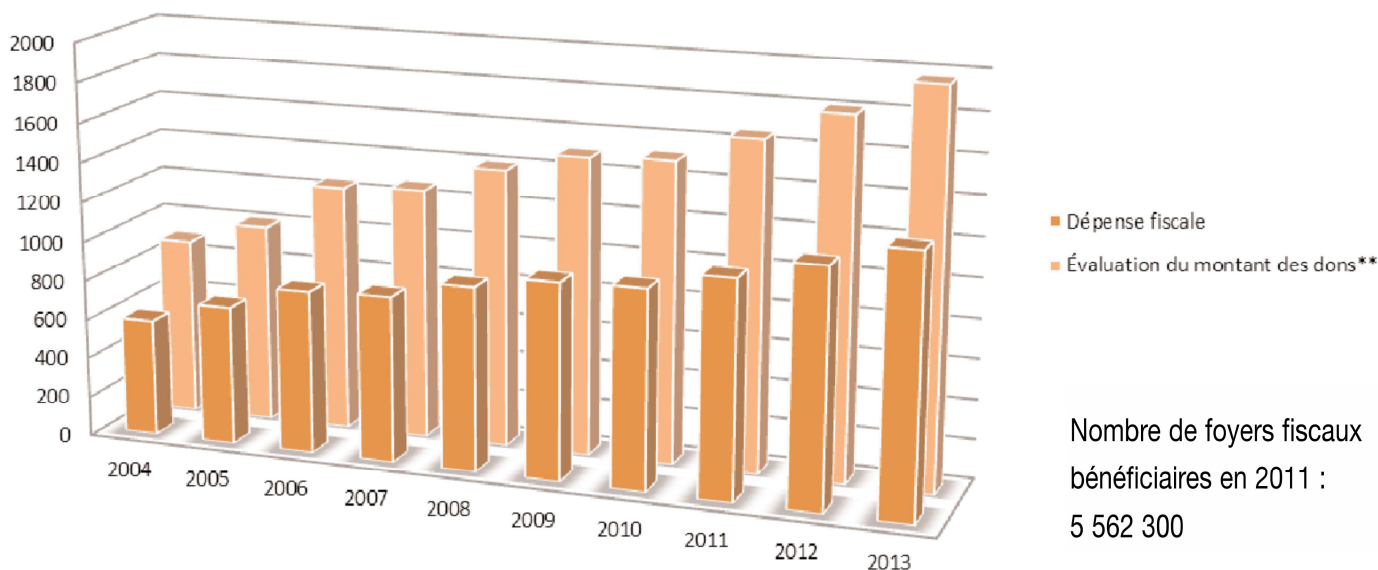
Dans un premier temps, rappelons que la Loi Aillagon a permis des évolutions considérables en matière fiscale, afin d'encourager le Mécénat à se développer. Faisant quasiment doubler les avantages fiscaux offerts aux entreprises, cette loi a contribué à la croissance du Mécénat, qu'elle consacre comme étant une pratique accessible à tous, particuliers comme chefs d'entreprise, dirigeants associatifs, quelque soit le chiffre d'affaires d'une entreprise et le montant de l'investissement réalisé. Elle permet également aux donateurs particuliers comme aux entreprises de bénéficier de déductions fiscales conséquentes dans le cadre d'opérations liées au Mécénat.

Cette loi, que l'on pourrait qualifier de « révolution » pour le Mécénat, a-t-elle eu les effets escomptés ? Le rapport du Ministère nous donne quelques éléments de réponse.

FIGURE 12 – Évolution du Mécénat des particuliers et des entreprises entre 2003 et 2013, Ministère de la Culture et de la Communication, 2013, 2013-2013 : dix ans de Mécénat, page 7.

Particuliers

Dons des particuliers (art. 200 du CGI - taux de réduction : 66 % du montant du don*)



En observant ce graphique, on remarque que la pratique du Mécénat augmente de manière régulière pour les particuliers entre 2004 et 2013. Le Mécénat passe d'une évaluation des dons d'environ 800 millions d'euros en 2004 à une évaluation supérieure à 1800 millions en 2013, soit une hausse totale de 225% sur 10 ans. Cependant, il est intéressant de mesurer l'évolution d'un exercice à l'autre pour mesurer la linéarité de la progression.

TABLEAU 13 – Évolution du Mécénat des particuliers et des entreprises entre 2003 et 2013, Ministère de la Culture et de la Communication, 2013.

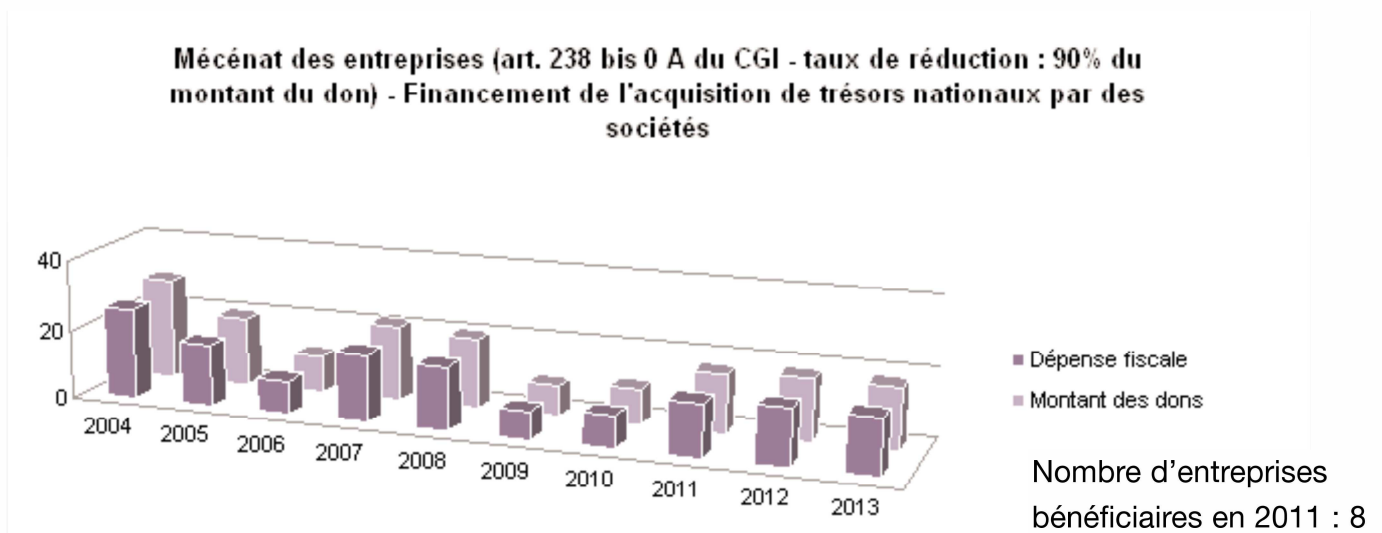
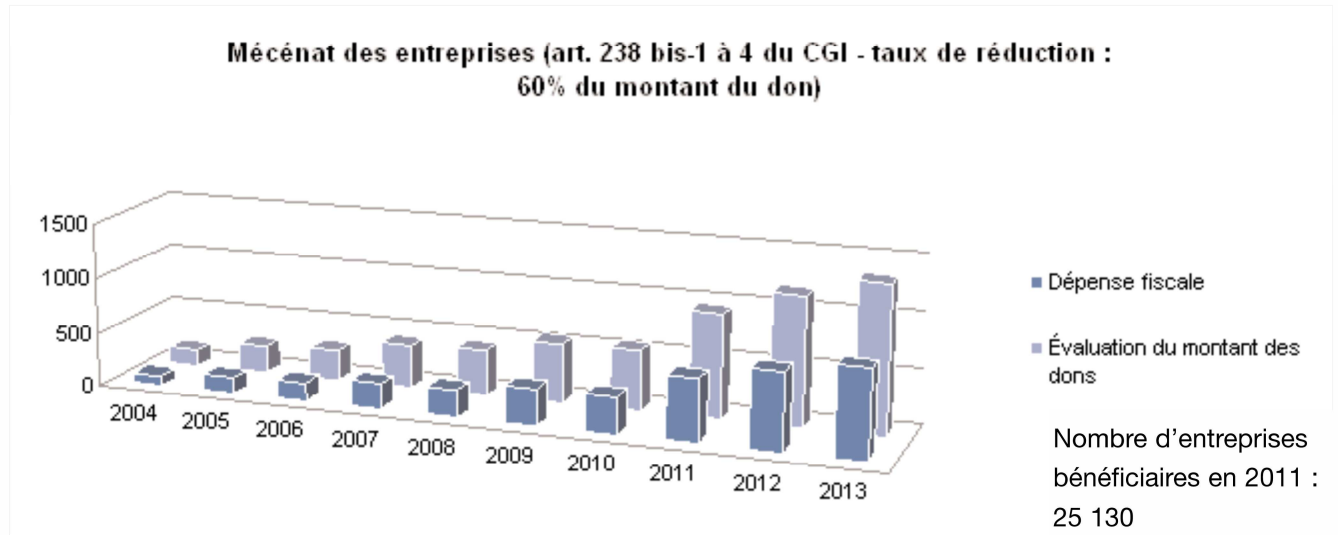
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
800	900	1200	1200	1300	1400	1400	1600	1750	1900
/	12,5%	33%	0%	8%	8%	0%	14%	9%	9%

Le tableau montre que la croissance des dons des particuliers s'inscrivant dans le cadre du Mécénat connaît une première vague de croissance importante entre 2005 et 2006 avec des taux successifs de + 12,5% et + 33%. La crise économique qui commence en 2007 réduit la hausse des dons, hausse qui est même nulle lors des exercices 2007 et 2010, et qui augmente de 8% en 2008 et 2009. La reprise s'amorce en 2011, avec des hausses respectives de 14% et 9% à deux reprises. Si la hausse des dons individuels est importante sur les dix exercices, on peut noter que l'évolution des dons individuels est relativement peu réactive au contexte économique et s'il est difficile d'évaluer la hausse du Mécénat des particuliers, l'évolution demeurant toujours positive ou nulle depuis dix ans.

Qu'en est-il pour le Mécénat des entreprises ? La figure 13 issue du même rapport réalisé à l'occasion des 10 ans de la Loi Aillagon par le Ministère de la Culture nous donne quelques éléments d'appréciation.

FIGURE 13.1 et 13.2. – Évolution du Mécénat des particuliers et des entreprises entre 2003 et 2013, Ministère de la Culture et de la Communication, 2013, 2013-2013 : dix ans de Mécénat, page 7.

Entreprises



Il est intéressant de constater dans le premier graphique que la majorité des entreprises sont restées dans un premier temps assez passive en termes de donation dans le cadre du régime général de Mécénat. Après un exercice 2010 et une augmentation nulle liée au contexte économique particulièrement difficile, on remarque que l'augmentation est beaucoup plus sensible et croissante en 2011, 2012 et 2013. Le Mécénat semble donc être un mécanisme qui connaît une forte croissance auprès des entreprises malgré le début de la crise économique.

L'évolution du Mécénat des entrepreneurs dans le financement de trésors nationaux est quelque peu différente : d'abord très élevée en 2004, elle a diminuée avec la crise économique et peine à retrouver aujourd'hui son niveau de 2004. Elle ne compte d'ailleurs qu'un nombre réduit d'entreprises.

Pour autant, le Mécénat constitue-t-il une piste durable de financement pour les politiques culturelles ? Rappelons ici que les dépenses allouées au Mécénat ne concernent pas uniquement le domaine culturel mais qu'elles s'étendent aux nombreux champs faisant appel au Mécénat. Comme le souligne le rapport de l'ADMICAL (2010, p. 1) : « Il y a 30 ans, le Mécénat était synonyme de culture. Dans les années 1980 et 1990, le domaine de la solidarité, entendue au sens large, est apparu comme le deuxième pilier de l'engagement des entreprises. Puis l'environnement, le sport et la recherche les ont rejoints, preuve de la pluralité des vocations et des besoins ».

De plus, si le montant du mécénat individuel comme des entreprises augmente considérablement depuis la loi Aillagon, rappelons aussi que le Mécénat dispose d'un mécanisme incitatif particulièrement fort qui permet aux particuliers de disposer d'une importante exonération fiscale sur le don. La hausse des dons se traduit donc par une perte des rentrées fiscales pour l'État.

C'est pourquoi nous nous pencherons plus spécifiquement sur les derniers rapports de l'Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial, qui constituent des études rigoureuses et analysent les évolutions du Mécénat d'entreprise et de sa répartition dans les différents secteurs de l'économie à intervalle régulier (tous les deux ans).

En 2010, le rapport de l'ADMICAL soulignait que 35 000 entreprises consacraient deux milliards d'euros au Mécénat (2010, p. 1). Si la crise a conduit à une stagnation des budgets, l'ADMICAL montrait que ce repli s'expliquait largement par la baisse du budget global alloué au Mécénat (-20% en 2010), et que le budget était sauvé par la hausse du nombre d'entreprises mécènes (+ 17%). Cette augmentation des mécènes était d'ailleurs sensible dans les grandes entreprises puisque 43% des entreprises de plus de 200 salariés contribuaient au Mécénat, contre seulement 26% en 2008.

La stagnation due à la crise économique donnait lieu, selon le rapport de l'ADMICAL, au premier fléchissement depuis la loi Aillagon. Le rapport établissait le constat suivant : la situation actuelle est équivoque : « certaines entreprises décident de réviser à la baisse leurs budgets de communication et de mécénat, tandis que d'autres réarment avec force leur soutien et se montrent solidaires des difficultés de leurs salariés et concitoyens » (2010, p.1).

En 2010, la Culture est le troisième secteur choisi par les Mécènes (37%) mais représentait uniquement 19% du budget total des 2 milliards d'euros alloués au Mécénat (contre 39% en 2008, selon le dernier rapport). Le constat est particulièrement sévère : « La culture perd sa deuxième place des domaines choisis au profit du sport, derrière l'ensemble social-éducation-santé » (2010, p. 10).

En 2010, la culture et le patrimoine emportent 19 % du budget global, soit environ 380 millions d'euros, à égalité avec le sport. Ce budget est en forte baisse par rapport à 2008, où le mécénat dédié à la culture était estimé à 975 millions d'euros.

En 2012, le budget du Mécénat d'entreprise est globalement stable et représente 1,9 milliards d'euros. Le nombre d'entreprises mécènes franchit la barre symbolique des 40 000 entités. Les petites et moyennes entreprises s'investissent davantage puisque 32% des entreprises de 20 à 99 salariés s'engagent dans des actions de Mécénat. Elles représentent d'ailleurs 93% des Mécènes et 85% du budget total du Mécénat. Les entreprises de plus de 200 salariés continuent à s'investir (47% contre 43% en 2010). Le mécénat tend donc à se normaliser, mais le budget se stabilise.

Toujours en 2012, la part du Mécénat allouée à la culture se reprend : Le budget du mécénat culturel repart à la hausse et représente 26 % du budget total du Mécénat, soit 494 millions d'euros, contre 380 millions en 2010 (19% du budget de 2010). La culture est choisie par 24% des entreprises mécènes. C'est donc une reprise conséquente pour le mécénat culturel.

En 2014, les sommes attribuées au Mécénat connaissent une croissance exceptionnelle : 2,8 milliards d'euros soit plus de 50% que lors du dernier rapport en 2012. Si le Mécénat local implique 73% des acteurs et 25% du budget, on remarque également que la part des acteurs engagés dans des projets culturels diminue légèrement, puisqu'elle passe de 24% à 23%. En revanche, en termes de budget, la baisse est considérable puisqu'on passe de 26% du budget total à 13% en 2014, ce qui représente en termes financiers 364 millions d'euros. La part du Mécénat allouée par les entreprises à la culture diminue considérablement (- 26%).

Il faut donc relativiser le rapport du Ministère de la Culture car derrière la hausse du Mécénat d'entreprise se cache de grandes disparités de répartition des subventions entre les différents domaines d'action. Si l'ADMICAL réalise des estimations plus fortes en termes de budget alloué au Mécénat, le financement des politiques culturelles par cette pratique est très irrégulier et la Culture doit jongler avec des subventions disparates réparties inégalement entre les différents exercices.

Si la hausse considérable du Mécénat en 2014 semble indiquer une forte croissance du Mécénat au cours des années à venir, un sondage posé par l'ADMICAL dans son rapport de 2014 nuance très largement ces perspectives. En effet, les résultats indiquent que 64% des sondés prévoient ne pas consacrer davantage de ressources au Mécénat, quand 8% comptent complètement supprimer leurs aides, 10% les diminuer et seulement 4% les augmenter. Malgré la part des indécis (13%), qui doit être pris en compte, le Mécénat semble en l'état avoir atteint une limite structurelle de court terme, même s'il ne s'agit ici que d'une prévision.

Pour autant, le niveau atteint par le Mécénat des entreprises en 2014 est à peine supérieur à celui de 2005, et ce malgré la très grande augmentation du nombre d'entreprises mécènes. C'est donc une reprise timide qui s'est amorcée du côté des entreprises depuis la crise économique, comme le montre la figure 3 issues du rapport de l'ADMICAL 2014.

FIGURE 14 – Évolution du Mécénat des entreprises entre 2006 et 2014, ADMICAL/CSA, 2014, <http://www.admical.org/contenu/barometre-du-mecanat-dentreprise> (site consulté le 22 avril 2016).

HISTORIQUE : ÉVOLUTION DU MÉCÉNAT D'ENTREPRISE EN FRANCE DEPUIS 2006



Concernant le Mécénat des particuliers, il n'existe pas à notre connaissance de rapport analysant aussi précisément la répartition des dons alloués au Mécénat. Si les perspectives du Ministère semblent plutôt optimistes, avec une hausse continue depuis 2003, cette approche centrée uniquement sur les dispositifs légaux doit être complétée par une deuxième pratique récente, particulièrement centrée sur les individus et qui connaît un véritable engouement depuis quelques années, le crowdfunding.

B – Un Mécénat qui s'ouvre aux financements de chacun : le crowdfunding.

C'est une révolution dans le monde du Mécénat qui s'est opérée avec l'apparition de cette pratique, le crowdfunding, inconnue lors de l'établissement de la loi Aillagon. Différentes traductions peuvent être adoptées, celle retenue dans la pratique est la notion de « financement participatif ». Une définition issue de l'ouvrage universitaire de Belleflamme, Lamber et Schwienbacher définit le crowdfunding comme un « mode de financement qui consiste « à mobiliser un nombre important de particuliers investissant de petites sommes d'argent, pour financer différents types de projets » (2011, p.9).

Le principe du Crowdfunding est simple : chacun est appelé à participer au financement d'un projet via une somme d'argent, sous la forme d'un don, d'un « investissement », voire d'un prêt. Le Mécénat voit sa pratique révolutionnée.

Rappelons qu'historiquement, le Mécénat était le fait des grands princes. Il avait diminué de façon considérable avec l'institution d'un Ministère de la Culture dans les années 1960 mais n'avait jamais disparu. La pratique du Mécénat s'est d'ailleurs redynamisée très vite, dans les années 1970. L'État, loin d'y voir un concurrent direct, a progressivement facilité son extension avec l'évolution du système juridique. L'aboutissement de cette politique d'ouverture est la loi Aillagon, qui ouvre le Mécénat aux particuliers, élargissait les possibilités de Mécénat par des avantages fiscaux plus importants et notamment possibles pour les particuliers.

Le Crowdfunding permet un nouveau pas dans le cadre du Mécénat. Il donne une nouvelle dimension et élargit le cercle des donateurs : avec le crowdfunding, le don, même résiduel, est accepté et permet de développer autant de projets. Tout internaute peut devenir contributeur, même en apportant une somme réduite. C'est ce qui distingue cette nouvelle forme de Mécénat du mécénat traditionnel, composé de moins de contributeurs mais dont la contribution est bien souvent plus conséquente.

Pour autant le modèle de Crowdfunding s'éloigne du Mécénat dans sa définition économique au sens où les contributions des internautes se font en échange d'une contrepartie. Or, rappelons que l'arrêté du 6 janvier 1989 définit le Mécénat comme « le soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général ». Jeannin, reprenant l'étude de Belleflamme, Lamber et Schwienbacher montre que, sur les 51 cas de crowdfunding étudiés en 2011, seulement 22% des donations étaient considérées comme des donations « pures », c'est-à-dire sans aucune rémunération attendue. Dans 78% des cas, on s'éloigne ainsi du modèle du Mécénat pur, dans la définition telle qu'établie par l'État.

Jeannin montre que le financement participatif ne couvre pas uniquement le champ culturel, qui joue un rôle de premier plan, mais « irrigue aujourd'hui des secteurs aussi divers que la santé, l'environnement, le journalisme, la science ou l'humanitaire [...] » (2013, p. 7). Les interfaces en ligne pour récupérer ces financements sont soumises à une forte concurrence et tentent de se démarquer: Kickstarter (soutien à tout type de projets aux Etats Unis), Kisskissbankbank (tout type de projets en France), Octopousse (soutien aux projets créatifs et sociaux), Peopleforcinema (soutien à la distribution de films), Ulule (projets non lucratifs), Myshowmustgoon (aide à la production de spectacles).

Le financement participatif connaît un vrai essor économique : Dans un article du Journal Le Monde, les journalistes Cazenave et Porier montrent que parmi la trentaine d'acteurs du marché français, Ulule, Kisskissbankbank et My Major Company, les trois plateformes majeures qui revendiquent tous le statut de leader du crowdfunding en France, connaissent une croissance fulgurante.

Kisskissbankbank, qui compte 138 000 membres, a collecté 6,6 millions d'euros et annonce un taux de réussite de 58 % pour les projets financés. Ulule a permis de financer 3 050 projets pour 10 millions d'euros collectés depuis octobre 2010. Quand à My Major Company, la plateforme affirme avoir soutenu 42 000 projets à hauteur de 14 millions d'euros (en 2013).

Ce formidable essor, et les prévisions fulgurantes de croissance en 2013, estimées par le cabinet américain Massolution à 88 %, représentent une somme d'argent considérable de 3,7 milliards d'euros. De quoi susciter l'intérêt des investisseurs, quand les marges réalisées par les plateformes oscillent entre 5 et 10%.

Face à ce succès, quelle est la position des institutions culturelles. A la tête de l'État, le Ministère de la Culture dès 2014 s'est engagé dans un dialogue pour favoriser l'émergence du financement participatif dans les politiques culturelles. Il s'agit donc d'une position plutôt enthousiaste.

Dès 2011, Jeannin montre que le Ministère de la Culture et de la Communication signe un accord avec le Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) afin de « favoriser le dialogue entre le monde économique et le monde de la culture à travers des soutiens aux initiatives locales, au mécénat d'entreprises et à un futur fonds de dotations ». En 2014, la France est le premier pays à se doter d'une structure juridique consacré au Crowdfunding.

Dans un article paru dans Le Figaro en 2014, la Ministre de la Culture et de la Communication, Fleur Pellerin, inscrit le crowdfunding dans un « nouvel État d'esprit », qui n'est pas dû au retrait du régime de subvention mais à l'« avènement de l'économie de partage ». Loin d'être résiduelles, les sommes collectées par le Crowdfunding sont estimées pour l'année 2013 par le Ministère de la Culture à 17,6 millions d'euros.

Si le crowdfunding se définit comme un mécénat résolument ouvert aux petits contributeurs et au projet de souscription de sommes relativement peu importantes, certaines grandes institutions publiques ont pourtant elles aussi profité du Crowdfunding pour financer une partie de leurs investissements. Ainsi Jeannin recense dans son article quatre grands projets de restauration de monuments historiques, financé grâce à la participation du financement participatif. Le Centre des Musées Nationaux lance ainsi en 2013 quatre projets concernant la restauration d'un patrimoine : la restauration du Panthéon a récolté 68 000 €, le Mont-Saint-Michel près de 24 000€, , le domaine de Saint-Cloud plus de 10 000 € et la Cité de Carcassonne plus de 20 000 €. Tous ces projets ont vu leurs objectifs de crowdfunding remplis et ont permis, en l'échange de contreparties symboliques et fiscales, de mobiliser les citoyens parfois bien au-delà des objectifs initiaux (la rénovation du Panthéon a réunie des dons supérieurs de 1360% à l'objectif initial de 5 000€).

La France est un pays pionnier car elle est le premier État à intégrer le crowdfunding à son régime juridique. Pour inciter les citoyens à contribuer au financement participatif, Fleur Pellerin, en tant que ministre déléguée à l'économie numérique s'est attachée à mettre en place un régime juridique par une ordonnance du 30 octobre 2014. Trois formes de financement sont possibles par le biais du financement participatif : le don, le prêt avec intérêts et le private equity.

Dans le cadre des politiques culturelles, c'est le don qui est sollicité en large majorité. Son régime juridique avantageux, directement inspiré du Mécénat est rappelé par Boccara : « Si le porteur du projet est une fondation, un organisme d'intérêt général ou une association reconnue d'utilité publique, le donateur bénéficie d'une réduction d'impôt égale à 66 % des sommes versées dans la limite de 20 % du revenu imposable. Si le don se réalise avec une contrepartie (en nature par exemple), la valeur de cette dernière ne doit pas dépasser un quart (25 %) du montant du don. Le contribuable doit conserver le formulaire CERFA pendant trois ans en cas de demande du fisc ».

Une distinction est donc faite entre les organismes d'intérêt général, les fondations et ce qui est reconnu d'utilité publique et la demande issus d'acteurs tiers qui peuvent être réalisés dans le cadre du crowdfunding. Les déductions fiscales ne sont applicables que dans le cadre de projets qui ont une finalité publique, d'intérêt général et ne peuvent s'appliquer dans le cadre de projets purement privés. On note cependant que l'État a développé un mécanisme incitatif, basé sur ce qu'il avait déjà développé pour le Mécénat, afin d'encourager la pratique.

Et les résultats montrent un effet plutôt réussi, puisque le Ministère de l'Économie⁶ indique que plus de 1,3 million de Français ont déjà participé à une opération de crowdfunding. Entre 2013 et 2014, les montants levés ont doublé et ont atteint 152 millions d'euros. Entre 2014 et 2015, ils atteignent près de 300 millions d'euros et doublent de nouveau. On assiste donc à un véritable essor du crowdfunding.

L'attachement des citoyens au patrimoine et à l'Histoire, a permis à des institutions de récolter des sommes importantes dans le cadre de la rénovation du patrimoine. Pour autant, on peut se demander si de tels résultats seraient réalisables si les institutions culturelles venaient à souscrire au crowdfunding pour financer leurs saisons artistiques et leurs projets culturels. Si le crowdfunding peut permettre aujourd'hui de financer la réalisation de spectacles, de festivals et d'enregistrements de compagnies professionnelles ou semi-professionnelles, il demeure encore peu courant parmi les institutions culturelles.

Le Crowdfunding peut-il constituer une source de financement stable et croissante dans le cadre du financement des politiques culturelles ? Et plus généralement le Mécénat ? Ces financements initiés par les citoyens peuvent-ils se substituer au subventionnement public ?

C – Le cadre actuel du Mécénat ne semble pas être une solution pérenne

Alors que le Mécénat connaît une reprise timide depuis la crise économique, et que le crowdfunding a connu un essor grandissant au cours des dernières années, il est important de se poser la question de la place de ces modes de financements dans leur rapport aux politiques culturelles.

Une place trop importante du Mécénat dans le financement des politiques culturelles poserait un certain nombre de questions. Parmi celles-ci, on note tout d'abord une question de définition. La conception du Mécénat, telle qu'elle est définie par le décret de 1989, semble vieillissante et peu adaptée aux nouvelles pratiques émergentes (dont notamment le crowdfunding). Il apparaît également que le Mécénat est un mode de financement assez peu adapté aux institutions publiques, et notamment aux institutions culturelles. Nous montrerons enfin dans un troisième temps que si le Mécénat devenait un contributeur majoritaire voire unique des politiques culturelles, cela soulèverait des questions problématiques.

- *Le Mécénat affronte des outils statistiques peu fiables et vieillissants :*

Comme nous l'avons rappelé à plusieurs reprises au cours de cette étude, le Mécénat a été défini par un arrêté du 6 janvier 1989. La définition de ce texte juridique est très rigoureuse et définit le Mécénat de la façon suivante : Le Mécénat est « le soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général ».

Si l'intérêt général est une notion fondamentale qu'il convient de conserver, puisqu'elle constitue l'essence même du Mécénat, c'est la notion de contrepartie directe qu'il convient de nuancer. Une définition très générale définit la contrepartie comme « ce qui sert à compenser, à équilibrer ; ce que l'on fournit en échange de quelque chose ; compensation ».

Si le Mécénat, dans son cadre traditionnel (la loi Aillagon de 2003), ne présente pas de contreparties directes, mais seulement indirectes puisque les déductions fiscales ne viennent amortir que dans un second temps le don, le Crowdfunding présente quant à lui d'autres caractéristiques. Il peut exprimer des contreparties souvent symboliques (diplôme, remerciements) ou non monétaires (visites personnalisées, disque gratuit) qui sont des contreparties reçues directement par le donateur. Ce qui éloigne ces dons du champ du Mécénat et de ses données statistiques.

Une approche résolument plus moderne, en lien avec les pratiques actuelles où tout individu peut être acteur du financement participatif, serait une perspective intéressante. Sans perdre de vue le financement au nom de l'intérêt général qui reste l'essence même du Mécénat, une approche moins stricte des contreparties pourrait être envisagée.

L'approche plus « entrepreneuriale » de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial définit le Mécénat comme : « un don, d'une entreprise ou d'un particulier, à une activité d'intérêt général. Cet engagement peut être réalisé en argent, en nature (don de produits) ou en compétences, et concerner des domaines très variés : social, culture, éducation, santé, sport, environnement, recherche... » Par cette notion très générale, qui écarte toute dimension de contrepartie, on entre dans une définition qui correspond davantage aux pratiques d'aujourd'hui et qui permettrait de mesurer avec précision l'évolution et les pratiques du Mécénat.

Créer une définition moderne du Mécénat, qui s'attache à le définir de manière concrète et contemporaine, permettrait de mesurer précisément son évolution et son impact sur les politiques mises en œuvre par l'État, notamment dans le champ culturel.

- *Le Mécénat est finalement assez mal adapté aux institutions.*

De par ses caractéristiques propres, le Mécénat semble finalement assez mal pensé pour les institutions et leur fonctionnement. En effet, le fonctionnement d'une institution nécessite un financement récurrent alors que le Mécénat s'appuie beaucoup plus sur des « projets », comme le souligne dans un article l'Institut français des fondations de recherche et d'enseignement supérieur (IFFRES). Or, ce type de fonctionnement peut « nuire à la création, voire à la pérennité des structures. Les frais de fonctionnement ne sont pas pris en compte dans les demandes de Mécénat. Cette pratique de financement demande donc un temps considérable afin de monter chaque projet, travail qui se fait au « détriment de la qualité du travail artistique et de la création ». Les coûts fixes sont un frein au développement du Mécénat, qui ne prend pas en compte cette dimension nécessaire au fonctionnement régulier des institutions publiques.

A ce fonctionnement par projet peu adapté donc, s'ajoute la notion de « risque ». Car si les projets de Mécénat ou de financement participatif peuvent réussir, il est également important de prendre en considération la notion de risque. Les sommes collectées peuvent ne pas correspondre aux ambitions fixées et il faudra alors, dans l'urgence, trouver des subventions et d'éventuelles sources extérieures de financement. Or, l'échec du financement d'un projet, du moins partiel est plutôt fréquent. Le site américain de financement participatif Kickstarter, établit ainsi des statistiques sur son site internet (<https://www.kickstarter.com/help/stats>) qui montrent que seuls 36% des projets financés par le biais du financement participatif parviennent à obtenir les sommes escomptées. Dans la majorité des cas, les sommes récoltées ne correspondent pas aux attentes des porteurs du projet.

On l'a vu, les projets soutenus par une institution culturelle peuvent intéresser, de par l'existence de réseaux plus développés, d'une légitimité d'action dans le champ considéré ou d'un intérêt porté par la population aux actions menées. Pour autant, cela ne veut pas dire que l'institution publique est capable de pouvoir rassembler les sommes nécessaires. Il y a un risque financier à prendre, ce qui est assez problématique en termes lorsque l'on parle de financement de biens publics.

Par ailleurs, le Mécénat n'est pas stable par nature. Il est fortement dépendant du contexte économique, comme nous l'ont montré les derniers rapports de l'ADMICAL (de 2008 à 2014). La crise économique a fait considérablement diminuer les dépenses allouées au Mécénat qui ont timidement repris, particulièrement entre 2012 et 2014. Il faut cependant garder à l'esprit que les dépenses de Mécénat contribuent à l'image de l'entreprise et qu'elles constituent des dépenses totalement volontaires. En cas de contexte économique difficile, et de restriction budgétaire, ce seront les premières dépenses à disparaître car elles correspondent à des économies qui peuvent facilement être réalisées d'un exercice à l'autre.

Les dépenses de Mécénat sont donc par essence irrégulières. Elles peuvent être occasionnelles ou régulières mais ne constituent jamais un acquis. Elles dépendent de la bonne santé financière de l'entreprise et de sa volonté à adopter d'un exercice à l'autre un budget alloué au Mécénat. Comme le souligne Jeannin, « l'implication financière des entreprises dans les projets ne peut [cependant] être une solution dans la durée » (2013, p.4). Rappelons que le rapport de l'ADMICAL soulignait en 2014 que 18% des mécènes envisageait de diminuer voire supprimer leurs contributions pour le prochain exercice.

Enfin, la politique fiscale en matière de Mécénat, si elle est incitative pour le contribuable, constitue autant de pertes pour les rentrées fiscales de l'État. Une culture entièrement financée par le Mécénat serait donc également coûteuse pour l'État, qui consentirait à de lourdes pertes fiscales.

C'est ce qui est dit, à demi-mot, dans le rapport de l'Inspection Générale des Finances : « La mission a relevé les efforts des établissements, en dépit du contexte économique, pour obtenir des ressources de mécénat, mais elle estime par ailleurs nécessaire de maintenir [...] une relation équilibrée avec les mécènes et de privilégier d'autres ressources, moins contraignantes pour les finances publiques » (2015, p.4)

Si l'État officialise une certaine forme de désengagement, il incite le Mécénat, comme le montre par exemple l'accord du 6 décembre 2011 entre le Ministère de la Culture et le Mouvement des entreprises de France. Cet accord purement symbolique ouvre le dialogue entre les acteurs du monde économique et ceux du champ culturel et favorise les coopérations.

Pour autant le Mécénat ne peut constituer une source de financement unique des politiques culturelles, et il s'ajoute à ces considérations des considérations politiques et philosophiques.

- *Le Mécénat peut-il être l'unique financeur de la politique culturelle ?*

Jean-Paul Cluzel, inspecteur des finances et président de la RMN-Grand Palais (Réunion des Musées Nationaux) montre que le niveau des dotations publiques a considérablement diminué : « les interventions de l'État doivent représenter 20% des dépenses totales de la culture en France, alors qu'à l'époque de Jack Lang, elles devaient être de l'ordre de 50% ou plus » (p.18, 2013 dans Jeannin). Au delà du désengagement de l'État, il faut voir que l'État soumet le champ des politiques culturelles aux lois du marché, alors même que les politiques culturelles héritaient d'un statut particulier, tout droit venu des Lumières où la Culture était considérée comme un produit à préserver des logiques de rentabilité et de profit.

Le Mécénat, coûteux pour l'État, ne peut remplacer les subventions publiques, lesquelles ont été mises en place dans un souci de démocratisation culturelle et de « tout culturel ». Aujourd'hui, il n'y a pas de Culture d'État, le rôle de l'État étant de financer les initiatives culturelles dans leur ensemble, sans porter de jugement ni en favoriser aucune.

Le financement participatif pourrait mettre un frein à ce principe : comme le rappelle l'Institut des fondations de recherche et d'enseignement supérieur : le rôle des réseaux préalables serait un facilitateur dans le financement des politiques culturelles, car il favoriserait l'accès d'acteurs dotés de moyens financiers conséquents aux financements de ces projets.

Mais le Crowdfunding, dans les faits, se veut « beaucoup moins démocratique et désintéressé qu'en apparence : sur les milliers de projets cherchant des financements, les plateformes de crowdfunding mettent en vedette, soit en première page, les projets qui fonctionnent : manière de garantir le succès des initiatives « porteuses ». On est loin du choix démocratique de la foule, et le petit projet a parfois plus de chance de finir sa vie dans les oubliettes du web que de trouver son public ».

Toutes ces raisons doivent également prendre en compte le phénomène de fatalité des coûts, illustré par la théorie de Baumol et Bowen (1966) au spectacle vivant, qui montrent que l'institutionnalisation et la mise en œuvre d'une politique culturelle contribue à créer des coûts fixes croissants, qui ne seront pas pris en compte par le Mécénat. L'État et les subventions publiques sont les seuls outils capables de mesurer, et financer ces coûts inhérents au domaine artistique. Il sont aussi les seuls en mesure de garantir une politique de démocratisation culturelle.

Le Mécénat ne semble donc pas, en l'état actuel, être en mesure de devenir le substitut parfait au modèle de subventions publiques, mises en œuvre dans le cadre des politiques culturelles. Sa définition, obsolète, témoigne d'une pratique encore peu développée et qui s'inscrit avec difficulté dans le financement de la culture, en comparaison aux autres pays à l'étranger. En ouvrant le champ du Mécénat à de nouvelles pratiques comme le financement participatif, son champ d'expansion deviendrait très large. Mais cela ne règle pas pour autant tous les problèmes que la pratique engendre.

Parce qu'il est coûteux pour l'État, qu'il s'éloigne des principes clés chers au régime « d'exception culturelle » français et qu'il est difficilement quantifiable et prévisible, le Mécénat, même s'il est amené à évoluer dans les années à venir, ne semble pas être la solution alternative. Elle ne règle pas les problèmes de coûts liés aux subventions publiques, et son adoption à l'ensemble de la politique culturelle irait à l'encontre des principes clés de la politique culturelle, érigée depuis l'avènement de la Troisième République. Le financement de la culture par l'État reste un outil politique fort et il est très peu probable de le voir disparaître au profit du Mécénat public, comme étant l'unique source de financement de la politique culturelle.

Pour autant, le système ne peut rester en l'état et il est nécessaire que des évolutions aient lieu. Quelles évolutions sont à attendre en termes de politique culturelle ? Quelles perspectives pour le financement de la culture ? Telles sont les questions auxquelles nous nous pencherons en conclusion de cette étude.

CONCLUSION

Le financement des politiques culturelles est une question éminemment complexe. Face à la crise économique et financière, l'endettement massif de l'État Français pour sauver le système financier a entraîné de strictes politiques de rigueur. La rigueur financière s'est institutionnalisée au niveau des États européens et la marge de manœuvre de l'État sur son déficit public est aujourd'hui beaucoup moins souple.

Face aux effets et à l'impact particulièrement contraignant de ces politiques de rigueur budgétaire sur le financement des politiques culturelles, il est essentiel que les institutions du monde culturel développent d'autres moyens de financement dans les années à venir ; comme le soulignent les différents rapports publics que nous avons analysés au cours de cette étude.

Le Mécénat peut-il être le nouvel outil privilégié des institutions culturelles dans les années à venir ? C'est sur cette simple question que reposait tout l'enjeu de cette étude. Après avoir défini le Mécénat et la politique culturelle en France, après avoir étudié les liens et les évolutions de ces deux cadres, une réponse claire nous semble envisageable. Il est peu probable que le Mécénat devienne l'unique financeur de la politique culturelle dans les années à venir, ni même le principal financeur des institutions culturelles, et ce pour plusieurs raisons, que nous allons maintenant développer.

- *Une définition obsolète et trop rigoureuse du Mécénat.*

Le Mécénat est une pratique financière en pleine expansion. Mais elle est mal évaluée, car la définition qu'applique aujourd'hui l'État ne correspond plus aux évolutions et aux pratiques contemporaines. La dualité des définitions du Mécénat entre l'Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial et l'arrêté du 6 janvier 1989 illustre toute l'ambiguïté qui réside autour de cette notion.

D'un côté, l'État retient « le soutien matériel apporté sans contrepartie directe du bénéficiaire ». Cette notion très restrictive empêche notamment de prendre en compte dans les données statistiques le crowdfunding, pourtant en plein boom, puisque, quand bien même il participe à une action d'intérêt général, il se fait souvent en l'échange d'une contrepartie symbolique directe.

D'un autre côté, l'Admical définit le Mécénat comme « un don d'une entreprise ou d'un particulier, à une activité d'intérêt général ». Cette notion, beaucoup plus large, n'est peut être pas assez restrictive, puisqu'il faut qu'une distinction claire et précise puisse s'opérer entre le Mécénat (qui se fait dans le cadre d'une action visant l'intérêt général) et le parrainage, qui a une intensité précise et résolument commerciale, qui sort donc des champs de l'intérêt commun.

Il faudrait donc que l'État revienne sur la définition de 1989 et l'actualise à la vue des pratiques contemporaines du Mécénat. Qu'une définition puisse prendre en compte son évolution, et notamment sa vague de « démocratisation » par la naissance et la forte croissance du crowdfunding.

Si la notion d'intérêt général demeure une incontournable et non détachable de la définition de Mécénat, celle de contrepartie directe devrait être nuancée et autoriser la prise en compte des contreparties purement symboliques et de certaines contreparties non financières. Un changement de définition qui permettrait de « moderniser » l'approche du Mécénat et d'établir avec beaucoup plus de précision des statistiques complètes concernant une pratique, en pleine évolution.

- « *L'État culturel* » : une figure institutionnalisée qui s'ancre dans le rôle interventionniste de l'État.

Nous l'avons vu dans cette étude, l'État s'est érigé depuis la fin des années 1950 comme le grand initiateur des politiques culturelles. Il a été, pendant quelques années, le seul financeur de ces politiques. Il garde aujourd'hui encore un rôle de premier plan, mais partage très largement le financement de la politique culturelle avec les collectivités territoriales (régions, départements, communes).

Si l'État n'a plus les moyens de garder, en matière culturelle, un train de vie en perpétuelle expansion, on notera qu'il reste profondément attaché à son rôle tutélaire en matière de politique culturelle. Pour certains établissements culturels historiques particulièrement prestigieux, l'État attribue des subventions plus importantes et influence très clairement leurs politiques internes, par la diffusion publique de rapports analysant le modèle de ces structures et pointant les dysfonctionnements apparents dans la gestion de ces établissements. Dans un même temps, d'autres services de l'administration centrale analysent de manière plus globale la politique culturelle menée par l'État.

Si le nombre de mécènes venait à augmenter, cela se traduirait par une perte d'influence pour l'État dans la gestion des politiques culturelles. Or l'émergence de la politique « d'exception culturelle » en France a très bonne presse de nos jours et l'intervention de l'État en matière de politique culturelle est perçue aujourd'hui comme une fonction centrale de l'État. D'autres pays ont une conception beaucoup plus restreinte de ce rôle, notamment dans le cadre des politiques culturelles des États-Unis ou du Royaume-Uni. Mais la France reconnaît et affiche son attachement à une politique très interventionniste en matière de politique culturelle.

Les recommandations de certains organismes de contrôle (Inspection Générale des Finances, Cour des Comptes) s'attachent ainsi à souligner le besoin d'un autofinancement interne plus important des établissements artistiques, et des économies à réaliser plutôt que de développer de manière extensive le Mécénat. L'État est attaché à sa position d'initiateur des politiques culturelles et à son rôle de premier plan dans le financement de la Culture.

- *Une reprise timide après la crise économique.*

En effet, si la pratique du « Crowdfunding », une forme de Mécénat accessible pour tous, connaît une expansion particulière à partir du début des années 2000 et plus particulièrement au cours des dernières années, il faut également souligner la timide reprise du Mécénat des entreprises, dont la contribution excédait à peine en 2014 les dons versés en 2006 en amont de la crise, et ce en dépit d'un nombre croissant de mécènes (on passe de 30 000 à 159 000 entreprises donatrices, comme l'indique la FIGURE 14 de cette étude).

Les mécènes industriels représentent une source de financement très fluctuante en fonction du contexte économique, ce qui est un facteur plutôt inconvenant pour le fonctionnement d'une institution, qui s'inscrit dans la continuité. L'accès à des sources de financement stables et pérennes est une condition nécessaire au maintien des institutions culturelles et au développement d'une politique culturelle.

Le mécénat individuel, s'il semble en pleine expansion, demeure difficilement mesurable et fluctue énormément en fonction du contexte économique et social. Dans la mesure, où le Crowdfunding n'est pas inclus dans la définition historique du Mécénat, il est aujourd'hui difficile de disposer d'outils statistiques fiables pour mesurer le Mécénat issu des particuliers.

On le voit donc, le recours au Mécénat entraîne une certaine incertitude. Il est difficile de mesurer le nombre de mécènes et la somme allouée par chacun d'entre eux pour le Mécénat culturel. En cela il est donc difficile de réaliser des prévisions et de financer des institutions culturelles pérennes, c'est pourquoi une politique culturelle financée majoritairement par le Mécénat semble peu compatible avec un système d'institutions culturelles historiques, alors que le régime de subventions semble plus propices à pérenniser le fonctionnement de ces institutions.

- *Des enjeux fiscaux lourds et contraignants.*

C'est l'un des principaux arguments qui font que l'État ne souhaite pas voir la généralisation du Mécénat : son coût non négligeable pour l'État, lorsqu'il se fait en dons monétaires, puisqu'une majorité du don peut alors être soumis à un abattement fiscal (60% pour les entreprises et 66% pour les particuliers dans le régime général). Un mécanisme incitatif généreux mais qui entraîne des pertes de rentrées fiscales considérables pour l'État.

Ce modèle est donc coûteux. Imaginer le Mécénat comme principal financeur des politiques culturelles ne s'avère pas être une solution, puisqu'une grande partie de l'argent versé par les acteurs privés pourra ensuite faire l'objet d'un abattement fiscal, ce qui ne résoudra pas le déficit public. Les rapports de l'Inspection Générale des Finances soulignent d'ailleurs cet aspect qui fait du Mécénat une « fausse solution » pour décharger l'État de son lourd modèle de subventions.

- *Le Mécénat : un financement vraiment accessible pour tous ?*

Enfin, le Mécénat pose une question dans sa pratique même. L'idée de la politique culturelle telle qu'elle s'est développée en 1959 trouve son fondement dans la politique du Front Populaire et visait à « démocratiser l'accès à la culture ». Jack Lang a mis en œuvre, dans les années 1980, une politique toute autre du « tout culturel », où les genres classiques de l'art tout comme les formes plus contemporaines et populaires doivent être encouragées au même titre. Aujourd'hui, la politique culturelle va donc subventionner tant la création d'un opéra classique que la réalisation d'un spectacle de rap.

L'idée de la politique culturelle française est d'élargir le champ culturel et de considérer la Culture et l'ensemble de ses pratiques sans hiérarchisation. Or, la mise en place d'un Mécénat généralisé dans le champ culturel remettrait sans doute en cause ce modèle. On peut en effet légitimement se demander quels seraient les bénéficiaires d'une politique culturelle entièrement financée par des dons particuliers ? Vers quels types d'acteurs iraient l'argent donné à la culture ?

Les financements privés peuvent avoir un financement dédié à des champs d'action culturelle moins larges que les subventions publiques. Dès lors, le Mécénat ne serait-il pas une pratique discriminante, qui servirait les intérêts d'une seule population ? Une population qui dispose de réseaux d'influence et d'où proviennent des fonds importants et susceptibles d'être mobilisés rapidement.

Ce Mécénat culturel servirait finalement les intérêts d'une minorité au détriment du plus grand nombre. Avec le danger de voir disparaître, à moyen terme, un certain nombre de pratiques culturelles, incapables de réunir suffisamment de fonds pour subsister.

Quelques exemples en la matière sont intéressants et illustrent cette idée. Nous en retiendrons deux ici :

- Le Château de Versailles a lancé en Février 2016 une opération de Mécénat destiné à la restauration des appartements royaux. Cette opération se concentre sur la vente d'un produit de luxe, le parfum « Le Bouquet de la Reine », crée en association avec la Maison Guerlain. Le prix unitaire du produit est de 550€. Un prix dissuasif pour un grand nombre de personnes, et réservé finalement à une élite. Pourtant, peut être qu'un grand nombre de personnes auraient voulu contribuer à cette opération de Mécénat, comme ce fut le cas dans l'Histoire du Château de Versailles (et notamment après la 1^{ère} guerre mondiale). Mais le château choisi ici de segmenter non pas sa clientèle, mais ses donateurs, en choisissant de promouvoir un produit de luxe, dans le cadre de la rénovation d'un monument historique appartenant pourtant désormais à l'ensemble de la Nation. En ciblant une population très spécifique, le Mécénat sert-il ici les intérêts de l'ensemble de la population ? Il s'éloigne en tout cas d'un modèle où toute personne peut contribuer à la restauration du château.
- Le Panthéon a réalisé en 2012 une vaste opération de Crowdfunding, qui permettait en échange d'un investissement monétaire différentes contreparties. En proposant d'inscrire sur le mur du Panthéon le nom des citoyens ayant donné une certaine somme d'argent, en proposant des visites privées pour un monument public. Ne quitte-t-on pas ici la dimension d'intérêt général sans contrepartie et ne s'oppose-t-on pas à une politique culturelle démocratique, égale pour l'ensemble des citoyens ? Le Mécénat peut fortement privilégier les intérêts de certains individus au détriment des autres.

Ces deux exemples montrent que le financement de la politique culturelle par le Mécénat soulève bien des questions, souvent complexes. L'État a lui choisi de privilégier pour les années à venir un modèle orienté plutôt vers le nouveau management public. Avec des objectifs centré sur l'autofinancement, la réduction des coûts de fonctionnement des institutions et une stabilisation des budgets. Le nouveau management public ne compte pas foncièrement toucher au régime de subventions à proprement parler.

Il vise la performance et l'efficacité. Cependant la performance en matière de politique culturelle ne doit pas se limiter à l'économie des coûts monétaires, mais doit également s'ouvrir à de nouveaux outils qu'il s'agit de définir.

Pour toutes ces raisons, le Mécénat ne semble pas aujourd'hui être en mesure de jouer un rôle prépondérant dans le financement des politiques culturelles. S'il demeure sollicité et encouragé, le Mécénat ne doit pas, pour l'État, se généraliser en l'état actuel. L'évolution des sommes allouées au Mécénat et le nombre d'acteurs engagés joueront cependant très certainement un rôle sur l'évolution de la pratique et sa place à l'avenir.

Pour devenir un acteur de premier plan, le Mécénat se doit d'être repensé. Il doit tout d'abord être clarifié juridiquement pour correspondre aux évolutions de son temps et s'adapter à la pratique du Crowdfunding. Aujourd'hui, un Mécène n'est plus celui qui donne de grandes sommes d'argent mais un modèle de financement qui s'est profondément démocratisé. Aujourd'hui, on peut devenir mécène de projet pour des sommes minimales. Tout le monde peut devenir acteur du Mécénat et cette évolution de société est un changement radical qui doit être prise en compte.

De plus, le Mécénat ne profitera de la crise pour s'affirmer que si son régime fiscal est paradoxalement revu à la baisse. Face à la rigueur budgétaire et à la crise économique, l'État n'a pas les moyens de prendre en charge les abattements fiscaux avec des proportions telles qu'appliquées actuellement. Si les abattements fiscaux sont revus à la baisse, la pratique devient plus intéressante pour l'État. Mais en parallèle, elle sera moins bien perçue par les financeurs, qui verront baisser leur déduction fiscale ce qui pourra engendrer une baisse des dons futurs.

Malgré tout, la crise économique et financière reste encore récente et de profondes évolutions peuvent encore survenir. Il sera donc intéressant de garder un œil attentif sur l'évolution du financement des institutions culturelles dans les années à venir.

Cette étude soulève beaucoup d'autres questions qui pourraient être soulevées : elle pourrait tout d'abord être approfondie par une enquête de terrain auprès d'acteurs des institutions culturelles pour mesurer leur sentiment sur le financement des projets culturels face à la crise économique et leur opinion sur la place du Mécénat.

Cette étude de terrain pourrait aussi être approfondie par une autre dimension et se pencher plus spécifiquement sur la déconnexion qui semble s'opérer entre l'État et la Région.

Particulièrement perceptible en Alsace où le CESER appelle à une plus grande coopération avec les entreprises et le développement du Mécénat tandis que l'État insiste davantage sur les économies internes et l'autofinancement, cet écart est-il un hasard ou un discours récurrent dans la parole des acteurs publics ?

Une autre question pourrait se pencher plus spécifiquement sur le Crowdfunding et se demander si cette pratique est véritablement démocratique. Quelle type de population participe aux dons et dans quelle proportion ? Elle permettrait de mettre notamment en avant l'absence ou la présence d'un lien entre la situation sociale et l'accès au financement, mais également la participation à des projets de Mécénat. Et constituer une critique sur la fin de la démocratisation de la culture, dans le cas où l'État se désengagerait totalement des politiques culturelles.

Cette situation ne semble cependant pas d'actualité. La culture est un véritable symbole politique et a connu une institutionnalisation très profonde au cours du dernier siècle. Le régime de subventions semble aujourd'hui être le meilleur moyen de subvenir aux besoins en termes de financement d'institutions qui ont l'habitude d'un fort interventionnisme étatique en matière de politique culturelle. Alors que le nouveau management public semble être privilégié pour incarner aujourd'hui la nouvelle politique budgétaire de la culture, le Mécénat verra son rôle s'accroître dans les années à venir. Mais dans quelle mesure ? Tout dépendra de la mobilisation future en faveur de son développement au sein des politiques publiques, des évolutions juridiques et fiscales qu'il peut connaître. Le management des institutions culturelles demeure impacté de façon conséquente par la crise économique et connaîtra encore, dans les prochaines années, de profonds changements face à une pression économique qui semble s'inscrire dans la durée.

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DU MÉCÉNAT INDUSTRIEL ET COMMERCIAL, Site internet, Qu'est-ce que le Mécénat ? Définition, <http://www.admical.org/definition-mecenat> (consulté le 23 avril 2016)

AMAR Anne & BERTHIER Dominique, Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites, RECEMAP (réseau d'enseignants chercheurs et experts en management public), 2007.

BASLÉ Maurice, Le Budget de l'État, 8^{ème} édition, 2015, Éditions la Découverte.

BELLEFLAMME, LAMBER ET SCHWIENBACHE, Crowdfunding: Tapping the Right Crowd, 2011, p.9

BENHAMOU Françoise, l'Économie de la Culture, 2011, 7^{ème} édition, La Découverte.

BENSE FERREIRA ALVES Celia & POULARD Frédéric, « Le travail dans les institutions culturelles. », Sociétés contemporaines 2/2007 (n° 66) , p. 5-16

BIASUTTI Jean-Pierre & BRAQUET Laurent, Comprendre la Dette Public, Éditions Bréal, 2012.

BOCCARA Laurence, Le Crowdfunding, c'est aussi des avantages fiscaux, Les Échos Patrimoine, le 30 Janvier 2015, <http://patrimoine.lesechos.fr/impots/defiscalisation/0204118718275-le-crowdfunding-cest-aussi-des-avantages-fiscaux-1088518.php> (consulté le 23 avril 2016)

BONCOUR Joseph-Paul, Arts et Démocratie, 1912, éditions P. Ollendorff.

BOMMELAERE Claire, Fleur Pellerin encourage le crowdfunding culturel, Le Figaro, 10/12/2014, <http://www.lefigaro.fr/culture/2014/12/10/03004-20141210ARTFIG00214-fleur-pellerin-encourage-le-crowdfunding-culturel.php> (consulté le 23 Avril 2016).

BRENDER Anton, PISANI Florence & GAGNA Émile, La crise des dettes souveraines, Éditions La Découverte, 2013.

CASENAVE Frédéric et PORIER Jérôme, La France se met à l'heure du Crowdfunding, le Monde, 20 Octobre 2013.

CHAPEL Jean-Paul, Intermittents : un régime dérogatoire et subventionné, Journal Télévisé de France 2 du 27/04/2016, http://www.francetvinfo.fr/economie/greve/intermittents-un-regime-derogatoire-et-subventionne_1425369.html (consulté le 27 mai 2016)

COMMISSION EUROPÉENNE, « Comprendre les politiques de l'Union Européenne : Union économique et monétaire et l'euro », Novembre 2014, Office des publications, <http://europa.eu/Dq34WN> (consulté le 11 Avril 2016).

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL D'ALSACE, Comment renforcer l'impact économique de la Culture, Avis du 17 Juin 2015.

COUR DES COMPTES, Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés, rapport public annuel, février 2016.

DEBIESSE François, Le Mécénat, Paris, Presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 2007, 128 pages.

DÉTREZ Christine, Sociologie de la Culture, Armand Collin, 2014.

DUBOIS Vincent, La politique culturelle, Genèse d'une catégorie d'intervention publique, éditions Belin, 1999.

FABRE Clarice, « L'accord du 28 avril génère entre 84 et 93 millions d'euros d'économies », Le Monde, 24.05.2016, http://www.lemonde.fr/culture/article/2016/05/24/intermittents-l-accord-du-28-avril-genere-entre-84-et-93-millions-d-euros-d-economies_4925695_3246.html (consulté le 27 mai 2016)

FRANCE INFO, Expliquez-nous... le Budget de la Culture, par Thierry FIORILE, lundi 18 mai 2015, <http://www.franceinfo.fr/emission/expliquez-nous/2014-2015/expliquez-nous-le-budget-de-la-culture-18-05-2015-14-43> (consulté le 13 avril 2016).

FOSSOYEUX Jean & PATTYN Christian, Les établissements publics sous tutelle du Ministère de la Culture, Comité d'Histoire du Ministère de la Culture, 2004.

GATTINGER Monica, SAINT-PIERRE Diane, 2012, L'analyse comparative des politiques culturelles infranationales : réflexion sur le cas canadien.

GENET-DELACROIX Marie-Claude, « Art et État sous la III^{ème} République. Le système des Beaux-Arts 1870-1940 », 1992

INSTITUT FRANÇAIS DES FONDATIONS DE RECHERCHE ET D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, 10 ans de mécénat : le financement participatif, un outil démocratique pour soutenir la culture ?, 08 Septembre 2013, <http://iffres.org/2013/09/08/10-ans-de-mecenat-le-financement-participatif-un-outil-democratique-pour-soutenir-la-culture/> (consulté le 23 avril 2016).

INSEE, Déficit public (2015), <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=37> (consulté le 12 avril 2016).

ITTY Jérôme, KANCEL Serge, WEILL Morgane, DURIEUX Bruno, L'apport de la Culture à l'Économie en France, Inspection générale des finances & Inspection générale des affaires culturelles, Décembre 2013

JEANNIN Ophélie, Le Crowdfunding, triomphe ou faillite de la culture ? Culture, Création, Médiation, 2013, http://www.forum-avignon.org/sites/default/files/editeur/Focus_sur_Le_crowdfunding.pdf, (consulté le 16 avril 2016).

KANCEL Serge, BAUDOIN Frédéric, HERODY Camille, LAMBOLEY Claire, Évaluation de la politique de développement des ressources propres des organismes culturels de l'État, Inspection générale des Impôts, 2015.

MARSHALL Alfred, Principles of Economics, Tome I, p. 391, 1891

MARX Karl, *Critique de la philosophie du droit de Hegel*, 1843, trad. M. Simon-Aubier, 1971, PP. 51-53

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Budget 2016, un acte de confiance envers la Culture, 30 septembre 2015, <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Actualites/En-continu/Budget-2016-un-acte-de-confiance-envers-la-culture> (consulté le 13 avril 2016).

MINISTÈRE DE LA CULTURE, Infographie, Budget 2016, <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Actualites/En-images/Infographie-Le-budget-2016-du-Ministere-de-la-Culture-et-de-la-Communication> (consulté le 15 avril 2016).

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Fiche 29 relative au Budget de l'État et au budget du Ministère de la Culture, évolution de 1959 à 2009, <http://www.culturecommunication.gouv.fr/content/download/77876/591105/version/1/file/29-Fiches-culture+2030-29-ok.pdf>, dernière consultation le 6 Mars 2016.

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, Dépenses culturelle des collectivités territoriales : 7,6 milliards d'euros pour la culture en 2010. Quelle perspective pour les politiques culturelles locales ?, 2014.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, Financez vos projets grâce au Crowdfunding, <http://www.economie.gouv.fr/vous-orienter/numerique/crowdfunding-financement-participatif>, (consulté le 23 avril 2016).

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, page relative aux fonds de dotation, <http://www.economie.gouv.fr/daj/fonds-dotations>, consultée le 8/03/2016.

ORDONNANCE N° 2004-178 du 20 février 2004 relative a la partie législative du code du patrimoine, Légifrance, consultée le 20/03/2016, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000615405>.

PERRENOU Marc, Prendre au sérieux l'artisanat musical : utilisé, reproductibilité, prestation de services, « Les mondes pluriels de Howard S. Becker », sous la direction de Marc Perrenoud, Éditions La Découverte, 2013.

POIRIER Philippe, l'État et la culture en France au XXème siècle, 2000, Librairie Générale Française.

PONTIER Jean-Marie, Les collectivités territoriales et la culture : État des lieux en France et au Japon, présidé par M. Jacques Valade, Palais du Luxembourg, 31 Janvier 2008, http://www.senat.fr/colloques/france_japon_territoriales/france_japon_territorialesI.html, consulté le 15 avril 2016.

POUJOL Geneviève, La Création du ministère des Affaires culturelles 1959-1969, Paris, ministère de la Culture, 1993, p. 95.

REGOURD Serge, L'exception culturelle, 2^{ème} édition, Paris, Presses universitaires de France « Que sais-je ? », 2004, 128 pages.

RENIER Romain, La Tribune, 03/01/2014, La Culture contribue sept fois plus au PIB que l'industrie automobile, <http://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20140103trib000807739/la-culture-contribue-sept-fois-plus-au-pib-que-l-industrie-automobile.html> (consulté le 27 mai 2016)

ROBERT Martine, Les ensembles musicaux deviennent des entrepreneurs à part entière, 12 novembre 2015, Journal Les Échos.

ROBERT Martine, Le renouveau des chœurs professionnels malmenés par la crise, 31 décembre 2015, Journal Les Échos.

SALAMÉ Léa, Interview d'Olivier Py : « la Culture est le pétrole d'Avignon », jeudi 28 avril 2016, France Inter, <http://www.franceinter.fr/emission-invite-de-7h50-olivier-py-la-culture-est-le-petrole-davignon> (consulté le 27 Mai 2016).

SCHAEFFER Frédéric, « Nouveau tour de vis à venir sur le budget des ministères », Les Échos, le 22 Mai 2016, <http://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/021954698933-nouveau-tour-de-vis-a-venir-sur-le-budget-des-ministeres-2000259.php> (consulté le 27 mai 2016)

SITE OFFICIEL DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE, page relative au Mécénat, <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22263>, consultée le 19/03/2016.

SMITH Adam, Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations, Tome II, Chapitre 3, éditions Guillaumin, 1843.

SMITH Adam, Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations, Tome V, Chapitre I, éditions Agasse, 1802.

WALLIG Remco, Musées et tourisme, Cahier Espaces n°87, Novembre 2005.

ANNEXES (11 PAGES)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
• Définir l'institution culturelle.....	7
• La « gestion budgétaire », nouveau pilier des politiques culturelles ?.....	8
• Le Mécénat, perspective d'avenir ?.....	9
I^{ère} partie : Intervention de l'État et financement des politiques culturelles.	11
I – La justification des politiques culturelles.	11
<u>A – La culture, un bien public à protéger.</u>	14
<u>B – Un facteur d'externalités positives.</u>	15
• Un contexte social apaisé.	15
• Un bien dépourvu de décroissance marginale.....	16
• Des retombées diverses : l'effet multiplicateur de la dépense publique.....	17
<u>C – Le spectacle vivant et le modèle de la « fatalité des coûts ».</u>	19
II – L'institutionnalisation de la culture, une spécificité française ?	23
<u>A – La construction de l'objet culturel dans le champ de l'action publique.</u>	25
<u>B – La standardisation de l'institution culturelle.</u>	31
<u>C – Le financement de l'institution culturelle.</u>	40
III – Naissance et évolution du Mécénat.	47
<u>A – Un cadre juridique récent, né dans les années 1990.</u>	50
<u>B – Les externalités positives du Mécénat</u>	57
• Un enjeu de communication.....	57
• Un enjeu fiscal.....	60
<u>C – Le Mécénat : une approche culturelle.</u>	63
2^{ème} partie : L'impact de la crise économique sur le devenir des politiques culturelles.	70
I – Contexte économique et finances publiques.	72
<u>A – La crise des dettes souveraines et la difficile question de l'équilibre budgétaire.</u>	73
• De la crise économique à la crise des dettes souveraines.....	74
• Comment résorber le déficit public ?.....	76
<u>B – L'impact de la crise économique sur la politique culturelle et son financement.</u>	82
<u>C – La décentralisation des compétences : quel rôle pour les collectivités territoriales en France ?</u>	84

II – Le financement de la culture : un mal français.....	89
<u>A – Une remise en cause profonde du modèle de subventions.....</u>	90
• Un État culturel à bout de souffle.....	90
• Les collectivités territoriales, un acteur financier majeur, au budget limité.....	91
• Entre l'État et les collectivités territoriales, personne ne semble en mesure de pouvoir tenir le modèle de subvention.....	96
<u>B – Des rapports publics pointent l'inefficience du système actuel</u>	97
• Pour l'Inspection Générale des Finances, un constat sans appel pour plus de ressources propres dans les organismes culturels.	98
• Pour la Cour des Comptes, des efforts insuffisants qui doivent conduire à de nouvelles mesures de gouvernance pour améliorer la structure de financement des théâtres nationaux.	101
• Pour le CESER, un appel à plus de financement par des ressources propres et à de meilleurs outils de mesures concrets de l'impact culturel.....	103
<u>C – La consécration du New Public Management ?.....</u>	105
III – Le Mécénat : une source de financement pour l'avenir ?	111
<u>A – Le Mécénat de l'après-crise : une reprise timide.....</u>	111
<u>B – Un Mécénat qui s'ouvre aux financements de chacun : le crowdfunding.....</u>	118
<u>C – Le cadre actuel du Mécénat ne semble pas être une solution pérenne</u>	123
• Le Mécénat affronte des outils statistiques peu fiables et vieillissants :	123
• Le Mécénat est finalement assez mal adapté aux institutions.	125
• Le Mécénat peut-il être l'unique financeur de la politique culturelle ?	127
CONCLUSION	130
• Une définition obsolète et trop rigoureuse du Mécénat.....	130
• « L'État culturel » : une figure institutionnalisée qui s'ancre dans le rôle interventionniste de l'État.....	131
• Une reprise timide après la crise économique.....	132
• Des enjeux fiscaux lourds et contraignants.....	133
• Le Mécénat : un financement vraiment accessible pour tous ?	134
BIBLIOGRAPHIE	139
ANNEXES	143
SOMMAIRE DES FIGURES/TABLEAUX.....	156

SOMMAIRE DES FIGURES/TABLEAUX.

- FIGURE 1** – Ministère des affaires culturelles, organisation centrale, 1969 (tiré de Poujol, 1993, p. 95) p.39
- FIGURE 2** – Ministère de la Culture, organisation centrale, 2016 (réalisé à partir du Site Internet du Ministère de la Culture, Février 2016)..... p.39
- FIGURE 3** – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Évolution du Budget de la Culture, en millions d’euros constants, 1961-2009 (p. 391)..... p.41
- FIGURE 4** – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Taux de Croissance du budget du Ministère de la Culture, en %, 1960-2005 (p. 391)..... p.42
- FIGURE 5** – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Comparaison des taux de croissance des dépenses de l’État et du budget du Ministère de la Culture, 1993-2007 (p. 391)..... p.43
- FIGURE 6** – Présentation du mécanisme de semestre européen, Rapport de la Commission Européenne, L’Union économique et monétaire et l’euro, Novembre 2014, p. 13..... p. 78
- FIGURE 7** – Les mécanismes de l’Union Européenne adoptés pour assainir les déficits de ses États membres, Commission Européenne, L’Union économique et monétaire et l’euro, Novembre 2014, p. 15..... p. 81
- FIGURE 8** – Les compétences classiques des collectivités territoriales en matière de politique culturelle, Pontier JM, 2008, Sénat..... p. 86
- FIGURE 9** – Les compétences spécifiques des collectivités territoriales en matière de politique culturelle, Pontier JM, 2008, Sénat..... p. 87
- FIGURE 10** - Comparaison des administrations de type webérienne et New Public Management, Amar et Berthier, 2007, p. 4. p.107
- FIGURE 11** : Les différentes actions s’inscrivant dans le New Public Management, Amar et Berthier, 2007, p. 4..... p.109
- FIGURE 12** – Évolution du Mécénat des particuliers et des entreprises entre 2003 et 2013, Ministère de la Culture et de la Communication, 2013, 2013-2013 : dix ans de Mécénat, page 7 p.112
- FIGURE 13.1 et 13.2.** – Évolution du Mécénat des particuliers et des entreprises entre 2003 et 2013, Ministère de la Culture et de la Communication, 2013, 2013-2013 : dix ans de Mécénat, page 7 p.114
- FIGURE 14** – Évolution du Mécénat des entreprises entre 2006 et 2014, ADMICAL/CSA, 2014, <http://www.admical.org/contenu/barometre-du-mecenas-dentreprise> (site consulté le 22 avril 2016) p.118

- TABLEAU 1** – Études empiriques vérifiant la loi de Baumol et Bowen (extraits), BENHAMOU, 2011, p. 33 p.20
- TABLEAU 2** – Budget voté du Ministère de la Culture, en millions d'euros courants et constants, base 1980, source Ministère de la Culture, calculs à partir de l'indice des prix INSEE, dans Benhamou, L'économie de la Culture, 2011 (p. 99)..... p.42
- TABLEAU 3** – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Effort financier de l'État dans le domaine culturel, 1999-2008 (p. 395)..... p.44
- TABLEAU 4** – Rapport du Ministère de la Culture et de la Communication, Dépenses culturelles des différents ministères par secteur d'intervention, 2009 (p. 395)..... p.46
- TABLEAU 5** – Comparaison entre les fondations d'utilité publique, les fonds de dotation, les associations, Extrait.
Source : DEVIC L, 2009, www.fonds-dotation.fr (consulté le 18 Mars 2016) p. 55
- TABLEAU 6** – Typologie des biens, par Paul Krugman et Robin Wells, page 785, Microéconomie, De Boeck Supérieur, 2009 p. 59
- TABLEAU 7** – Les déductions fiscales du Mécénat, en fonction du type d'agent économique, Site officiel de l'administration française, <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22263>, consulté le 19 Mars 2016 p. 60 - 61
- TABLEAU 8** – Approches nationales des politiques culturelles, Gattinger et Saint-Pierre, 2012, p. 152, extrait p. 64
- TABLEAU 9** – Le top 5 des fondations d'entreprises 2010 du Foundation Center, États-Unis, ADMICAL, 2012..... p.66
- TABLEAU 10** – Le top 5 des plus généreux mécènes français en 2005 (source ADMICAL, 2007), page consultée le 20 Mars 2016, <http://www.journaldunet.com/management/dossiers/0611162-mecenat/classement.shtml>, p. 66
- TABLEAU 11** – Évolution du déficit public et de la dette publique française (en % du PIB, 2008-2015), Commission Européenne (2012), Eurostat, INSEE (2016) p. 82
- TABLEAU 12** – Part des dépenses culturelles allouées par les collectivités territoriales, Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, p.10-12, 2014..... p. 94
- TABLEAU 13** - Évolution du Mécénat des particuliers et des entreprises entre 2003 et 2013, Ministère de la Culture et de la Communication, 2013 p.113

LA GESTION BUDGÉTAIRE DES INSTITUTIONS CULTURELLES FACE A LA CRISE ÉCONOMIQUE : LE MÉCÉNAT, UNE PERSPECTIVE D'AVENIR ?

PAR TRISTAN FOURAULT
SOUS LA DIRECTION DE DAMIEN BROUSSOLLE
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE STRASBOURG
JUIN 2016
160 pages, 42 000 mots.

RÉSUMÉ :

Qualifiée de régime « d'exception », la politique culturelle française est un modèle unique au monde. Fondée sur un très large subventionnement public, la politique culturelle s'exprime en France, dans les institutions culturelles, par le rôle très important de l'État et des collectivités territoriales.

La crise économique et financière majeure de 2008 a eu des répercussions fortes et durables pour l'économie européenne : elle a entraîné un endettement massif des États européens pour sauver le système bancaire d'une faillite certaine. Face à l'endettement massif de certains pays européens, des politiques d'austérité et de maîtrise des déficits publics ont vues le jour à l'échelle de l'Union Européenne afin de ne pas provoquer une contagion ; qui aurait pu conduire à l'effondrement de l'économie européenne.

Alors que les dépenses publiques sont fortement contraintes par la réduction du déficit public, les institutions culturelles sont confrontées à une stagnation voire à une diminution de leurs ressources. Face à des limitations budgétaires nouvelles et particulièrement fortes, le financement privé et plus spécifiquement une forme de financement privé qu'est le Mécénat est-il amené à voir son rôle croître ? Quelles sont les perspectives d'avenir pour le Mécénat dans le financement des politiques culturelles en France ?

MOTS CLÉS : Crise économique, Culture, Crowdfunding, Économie publique, Endettement public, État, Financement participatif, Gestion budgétaire, Institution culturelle, Mécénat, Nouveau Management Public, Politique d'austérité.

**BUDGETARY MANAGEMENT IN CULTURAL INSTITUTIONS, FACING THE
ECONOMIC CRISIS : PATRONAGE, A PERSPECTIVE FOR THE FUTURE ?**

BY TRISTAN FOURAULT
UNDER THE SUPERVISION OF DAMIEN BROUSSOLLE
INSTITUTE OF POLITICAL STUDIES – STRASBOURG, FRANCE.
JUNE 2016
160 pages, 42 000 words.

SUMMARY:

Defined as a specific system, French cultural policy is a unique structure in the world. Existing thanks to a huge public funding, French cultural policy is defined, in cultural institutions, by the key role of central state and of the decentralized authorities.

Economic and financial crisis in 2008 had deep consequences over European economy and its banking establishments. European countries decided to increase massively their national debts in order to save the European economy from a massive bankruptcy. The debt level in these states has then lead to austerity policies in order to control public deficits.

Whereas public spending is strictly controlled by the decreasing objectives for public deficit, cultural institutions are compelled to keep the same budget or to decrease their own budget. Facing these new forms of pressure, will private funding, essentially focus around patronage, increase? What are the perspectives for the future for patronage, in French cultural policy?

KEY WORDS: Austerity Policy. Budgetary Management, Culture, Crowdfunding, Cultural Institution, Economic Crisis, New Public Management, Patronage, Public Debt, Public Economy, State.