

Le financement local des biens culturels en France et en Italie

de Katia Blairon¹

(Maître de conférences de droit public, Université de Lorraine)

Sommaire : 1. Introduction : La pertinence d'un interventionnisme économique local en matière culturelle. – 2. La charge financière des biens culturels locaux. – 2.1. Les biens culturels comme dépenses locales. – 2.2. L'*imbroglio* des financements croisés. – 3. Des ressources budgétaires et culturelles. – 3.1. Des ressources traditionnelles pour les biens culturels. – 3.2. Les biens culturels comme ressource variée.

1. Introduction: La pertinence d'un interventionnisme économique local en matière culturelle

S'« il n'y avait pas jusqu'[en 1959] d'affaires culturelles, avant tout parce qu'il n'y avait pas de budget particulier aux affaires culturelles »², on peut considérer aujourd'hui que les affaires culturelles locales existent³. Un budget ne peut se résumer à un simple tableau – théoriquement en équilibre – de deux colonnes contenant respectivement des dépenses et des recettes. Si les secondes financent les premières, celles-ci sont la manifestation d'une politique. Pour paraphraser le baron Louis, ce sont de bonnes politiques (culturelles) qui induisent de bons budgets (culturels). « Indice de richesse des populations », le patrimoine nécessite une protection se traduisant en termes financiers⁴. En effet, « la protection juridique ne suffit plus si le financement, lui, ne suit pas [...] le patrimoine se dégrade, les atteintes des hommes se révélant encore plus préjudiciables au bien que les atteintes du temps »⁵.

Est-ce à dire que disposant de financements publics, les politiques culturelles (et patrimoniales) doivent *nécessairement* recevoir de tels financements ? La pertinence d'un interventionnisme public en matière culturelle se pose aujourd'hui encore, tant dans son principe que dans ses modalités.

Dans son principe en premier lieu, la question de l'interventionnisme public en matière culturelle n'a pas suscité immédiatement l'intérêt des économistes. Cela peut paraître curieux dans la mesure où la fiscalité a au contraire concerné le patrimoine très tôt, tant pour des raisons budgétaires – représentant des ressources non négligeables – qu'extra fiscales – l'instrument fiscal étant utilisé pour orienter le comportement des contribuables à des fins patrimoniales. Constituant une des assiettes privilégiées de l'imposition, le patrimoine a vu ainsi s'établir une fiscalité des revenus qui en sont issus. Certains de ses éléments, les portes et les fenêtres, ont été visés par une contribution révolutionnaire⁶ qui s'est révélée dommageable pour le patrimoine lui-même, les contribuables préférant

¹J'adresse mes sincères remerciements à Ph. Courpron, M. Henriot et N. Loewenguth-Deffains pour leurs remarques et leurs conseils.

²A. Malraux cité in A. Girard, G. Gentil (dir.), Comité d'histoire du ministère de la culture, *André Malraux ministre. Les Affaires culturelles au temps d'André Malraux, 1959-1969*, La Documentation Française, 1996, p. 479.

³Dans la présente contribution, les « finances locales » désignent les finances des régions, départements, et communes françaises comme de celles des régions et collectivités locales italiennes qui se distinguent cependant dans leur régime juridique (et pour lesquelles le concept de « finances régionales et locales » devrait être plus précisément utilisé). Corrélativement, le terme « collectivités territoriales » désignera les communes, les départements et les régions françaises, comme pour les communes, les provinces et les régions italiennes (bien que pour ces dernières il conviendrait de distinguer les *entilocali*-entités locales des régions, car obéissant à une réglementation différente).

⁴J.-M. Pontier, « Le partage du financement de la protection du patrimoine entre l'État, les collectivités territoriales et les personnes privées », *RFFP*, 2013, n° 122, p. 53 sqq.

⁵*Ibid.* Cf. J.-M. Pontier, « L'exception culturelle », in G. Orsoni (dir.), *Le financement de la culture*, Paris, Economica, 2007, p. 18.

⁶Abolie par la loi du 19 juillet 1925.

modifier ce dernier (en bouchant les ouvertures en question) afin d'échapper à l'imposition. La raison de l'indifférence des économistes vis-à-vis de la culture était simple : analysée comme un ensemble homogène sans distinction fondamentale entre ses différentes composantes, la culture était considérée comme non productive de richesses, ne constituant donc pas une base d'étude opportune. Elle se résumait à la célèbre « loi de Baumol » ou de fatalité des coûts croissants⁷ : définie à partir d'une analyse du fonctionnement des théâtres new-yorkais, elle insistait sur l'absence de gains de productivité des spectacles vivants. Déficitaire par nature, la culture n'intéresserait donc pas le secteur privé dont la carence ne peut être comblée que par une intervention des pouvoirs publics. En mettant ces derniers face à un « dilemme » – financer des spectacles onéreux ou laisser l'offre se paupériser – « cette analyse conduit à faire apparaître la culture, et par conséquent la création et le créateur, comme un fardeau pour les activités économiques réputées performantes »⁸. La culture est « assimilée à un luxe de société et les subventions qui lui sont accordées à des dépenses somptuaires, qui ne trouveraient de légitimité qu'en périodes de forte croissance économique »⁹. Bien que critiquable¹⁰, cette approche a été déterminante dans la définition des politiques culturelles et a une résonance plus que jamais actuelle : « doubler le budget de la Culture en temps de crise, est-ce bien raisonnable ? »¹¹. La « raison » commanderait selon certains de trouver dans la réduction des dépenses culturelles la solution aux dérives financières, signe du temps de l'austérité budgétaire. Cette analyse soulève cependant la question des répercussions de la crise économique et financière sur l'État providence dont la propre crise « interroge inmanquablement la pertinence du modèle de l'État culturel »¹². En tout état de cause, la culture est désormais appréhendée par l'économie et les finances, en plus de la politique et du droit. Les biens comme les services culturels font l'objet d'échanges marchands. Ils sont produits, vendus, achetés, consommés, distribués. Leurs « flux » sont compilés et analysés¹³, aux niveaux national et mondial. En partie contestable, la dimension économique des biens culturels est devenue incontournable.

Elle détermine même en second lieu le fonctionnement des services culturels et leur mode de gestion. Lorsqu'elle existe, le service consistera en un établissement industriel et commercial en France, ou se verra soumis à la législation concurrentielle en Italie. À défaut, un établissement public administratif sera mis en place en France¹⁴ ou sera appliquée une législation dérogatoire au droit de la concurrence en Italie¹⁵. Les valeurs du marché sont exaltées par l'État français¹⁶, notamment dans sa législation sur l'exportation des œuvres d'art¹⁷. Même la protection du patrimoine culturel est soumise à la concurrence¹⁸ dont la liberté définit un marché culturel. C'est ainsi que le droit de l'Union européenne appréhende le bien culturel. Ce dernier n'est cependant pas un bien comme les autres. Il se caractérise par une « double nature »¹⁹, économique et culturelle. Si la première applique

⁷ W. Baumol, W. Bowen, *Performing Arts : The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, New York, 1966.

⁸ J. Spindler, « Les enjeux économiques du phénomène culturel », in G. Orsoni, *op. cit.*, p. 28.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ J. Lang, cité par J.-F. Chougnat, « Budget », in E. de Waresquiel (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse, CNRS Editions, 2001, p. 85.

¹² K.-H. Voizard, *L'État culturel et le droit*, Paris, LGDJ, 2014, para. 68.

¹³ L. Benzoni, « Culture et concurrence : un angle d'approche économique », *RFDA*, 2014, p. 831 sqq. *Cf. infra.*

¹⁴ *Cf.* E. Landot, « Concurrence et mode de gestion du service public culturel », *RFDA*, 2014, p. 875 sqq.

¹⁵ *Cf.* A. L. Tarasco, « La gestione dei beni culturali degli enti locali : profili di diritto dell'economia », *Foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2006, fasc. 7-8, p. 2382-2406.

¹⁶ *Cf.* K.-H. Voizard, *op. cit.*, para. 538 et 548 sqq.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, para. 557.

¹⁹ Préambule de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, 21 octobre 2005.

des principes du droit de la concurrence en la matière, la seconde lui permet d'opposer la défense d'une exception culturelle et de ne pas traiter ces biens « comme ayant exclusivement une valeur commerciale », « parce qu'ils sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens »²⁰. Ces deux dimensions doivent ainsi être combinées²¹. La dimension culturelle justifie des aménagements à la dimension économique par l'interventionnisme des pouvoirs publics. Ce dernier se fonde sur plusieurs principes reconnus internationalement, comme le « développement durable au bénéfice des générations présentes et futures »²². Il garantit l'équité sociale²³, dans l'accès « à une gamme riche et diversifiée d'expressions culturelles »²⁴. Dans la même veine, l'accès à la culture est garanti au niveau national en tant qu'objectif en Italie ou droit créance en France. « Programmatique » et non contraignant²⁵, l'article 9 de la Constitution italienne vise la protection et la valorisation du patrimoine²⁶. Il « témoigne de la conscience du constituant de l'époque du rôle fondamental du patrimoine culturel dans la reconstruction de l'identité et la mémoire collective d'un pays qui sortait tout juste de la guerre »²⁷. Le Préambule de la Constitution française²⁸ consacre quant à lui un « 'droit à la culture' pour tous »²⁹ que les pouvoirs publics – collectivités territoriales comprises – doivent assurer et mettre en œuvre, bien que ce droit s'avère être « une formule plus qu'un énoncé juridique »³⁰. Subsumant enfin le principe d'égalité, l'État organise l'institutionnalisation de la culture, tantôt l'imposant aux collectivités territoriales, tantôt accompagnant l'action de celles-ci. À l'instar de son objet, le marché des biens culturels n'est donc pas un marché comme les autres. L'interventionnisme étatique en constitue même un élément de définition³¹. Il vise sa régulation pour en atténuer les effets³². Il limite l'offre³³ (pour prendre en compte une demande spécifique³⁴) et la libre disposition de la propriété des biens culturels³⁵. La rentabilité n'est pas un critère pérenne. Les entraves à la libre circulation des biens sont acceptées pour les trésors nationaux. Le défi consiste alors à « trouver un compromis entre libéralisme et protectionnisme »³⁶.

Pour autant, les pouvoirs publics – État comme collectivités territoriales (et Union européenne) – doivent-ils intervenir à tout prix ? Si « le beau ne se décrète pas »³⁷, le bien culturel se finance-t-il ? L'intervention publique est mise en question : financer une politique revient *in fine* à protéger un bien plutôt qu'un autre, valoriser une œuvre au détriment d'une autre, selon des procédures établies³⁸, pour certaines élitistes³⁹. Tout est

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Article 5 de la Convention.

²² Article 6 de la Convention.

²³ Cf. E. Beretta, A. Migliardi, « Le attività culturali e lo sviluppo economico : un esame a livello territoriale », *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, 2012, n°126.

²⁴ Article 7 de la Convention précitée.

²⁵ C. Severino, « Le financement du patrimoine culturel italien », in G. Orsoni, *op. cit.*, p. 243.

²⁶ « La République favorise le développement de la culture et la recherche scientifique et technique. Elle protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation ».

²⁷ C. Severino, *op. cit.*

²⁸ Al. 13 du Préambule de la Constitution de 1946.

²⁹ K.-H. Voizard, *op. cit.*, para. 72.

³⁰ *Ibid.*, para. 73.

³¹ « Le marché culturel peut être défini comme la part du marché sur laquelle les biens susceptibles d'être l'objet d'une intervention culturelle de l'État sont mis en circulation » : cf. K.-H. Voizard, *op. cit.*, para. 277.

³² E. Beretta, A. Migliardi, *op. cit.*

³³ Sur la « substitution-interdiction » : cf. K.-H. Voizard, *op. cit.*

³⁴ Sur les spécificités de l'offre et de la demande culturelles et la particularité des biens culturels consistant en des biens d'expérience : cf. L. Benzoni, « Culture et concurrence : un angle d'approche économique », *RFDA*, 2014, p. 831 sqq.

³⁵ Sur la « substitution-appropriation » : K.-H. Voizard, *op. cit.*

³⁶ S. Monnier, E. Forey, *Droit de la culture*, Gualino, Lextenso Editions, Paris, 2009, p. 239.

³⁷ J. Morand-Deville, « Esthétique et droit de l'urbanisme », *Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 429.

³⁸ Cf. *infra* II pour une analyse critique du « 1% culturel ».

³⁹ Cf. A. Harendt, *La crise de la culture*, Gallimard, Folio Essais, 2014, p. 253 sqq.

affaire de définition, mais celle-ci est large. En France comme en Italie, elle dépend aussi bien de l'État que des collectivités territoriales. Juridique, elle est déterminante pour la protection et la valorisation du bien, et donc leur financement⁴⁰. Les textes sont larges⁴¹, leur interprétation l'est autant, permettant une appréciation politique, voire culturelle et sociologique⁴². En outre, des considérations économiques et financières sont venues s'immiscer dans la politique patrimoniale, jusqu'à malmener « l'esthétique urbaine, composante essentielle de l'intérêt général »⁴³. Les finances publiques, y compris locales, et leur évolution ont une implication indéniable sur la protection et la valorisation des biens culturels.

Se pose enfin le problème de la compatibilité des objets : celui de la norme (juridique, budgétaire et comptable) avec celui du bien culturel. En effet, « la création repose sur la liberté : à cet égard, elle est antinomique de la norme. Le financement public peut favoriser la création, il peut être même indispensable, lorsqu'il s'agit de domaines artistiques coûteux, tels que l'opéra, mais l'argent public ne constitue nullement une condition *sine qua non* de la création »⁴⁴. La soumission des arts aux « caprices » de la politique⁴⁵ et aux aléas économiques est devenue une variable importante, et il est difficile sinon impossible de séparer les biens culturels des finances comme du droit et de la politique. Il s'agit alors de voir dans quelle mesure les pouvoirs territoriaux français et italiens définissent une politique de protection et de valorisation des biens culturels par l'instrument budgétaire et financier, et si ce dernier est efficace et adapté. Il s'avère qu'en France comme en Italie, les collectivités territoriales ne décident que d'une partie de leurs dépenses consacrées aux biens culturels (2) comme des recettes servant à leur financement (3), en raison d'un cadre législatif, budgétaire et comptable précisément défini par l'État central. Les collectivités recouvrent cependant une certaine marge de manœuvre grâce à la variété des instruments dont elles disposent afin de financer des biens culturels qui se révèlent à leur tour être des ressources.

2. La charge financière des biens culturels locaux

« L'autonomie du budget permet l'autonomie de l'action »⁴⁶, mais les collectivités territoriales françaises et italiennes ne sont pas entièrement maîtresses de leur budget culturel, et encore moins de la partie consacrée aux dépenses. Ceci pour des raisons financières, mais d'abord et avant tout pour des raisons juridiques. L'État, par la loi, définit principalement l'objet (2.1.) et les modalités (2.2.) du financement local des biens culturels, d'une part en orientant la politique culturelle locale et d'autre part en organisant un système de cofinancement.

2.1. Les biens culturels comme dépenses locales

Les collectivités territoriales exercent leurs compétences culturelles dans le cadre d'une décentralisation française et d'une régionalisation italienne. Au-delà des concepts, elles sont soumises à une répartition des compétences particulières, dont le cadre général tracé par

⁴⁰ Cf. *infra* I^{ère} partie.

⁴¹ Cf. par ex. art. 1^{er} du code du patrimoine (« Le patrimoine s'entend, au sens du présent code, de l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique »). Sa définition est aussi vaste en Italie où la protection concerne aussi les biens paysagers (*supra*) et est pour ainsi dire automatique pour les bâtiments publics de plus de 50 ans.

⁴² *Infra* II B.

⁴³ J. Morand-Deville, « Esthétique et droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 440.

⁴⁴ M. Chastagnaret, « L'exemple de l'archéologie préventive : est-il possible de financer une activité culturelle ? », in G. Orsoni, *op. cit.*, p. 175.

⁴⁵ B. Gournay, « Les exemples étrangers », *AJDA*, 2000, numéro spécial « Culture et service public : quelles évolutions pour les interventions culturelles des collectivités publiques », p. 35 sqq.

⁴⁶ A. Malraux, *précité*, cf. note n. 2.

L'État central peut être désigné par décentralisation culturelle⁴⁷. Les collectivités territoriales françaises « concourent avec l'État » au développement culturel⁴⁸. En Italie, tandis que la protection des biens culturels relève exclusivement de l'État, leur valorisation est partagée avec les régions⁴⁹. Le financement suivant la compétence, l'action culturelle locale sera donc examinée sous son prisme budgétaire.

En France, ce sont les communes et leurs groupements qui assurent la majeure partie (73 %) des dépenses culturelles⁵⁰. Les communes consacrent en moyenne 8,1 % de leur budget aux dépenses culturelles, davantage en fonctionnement (deux tiers) qu'en investissement (un tiers). Plus de la moitié est consacrée à la mission de conservation et de diffusion des patrimoines. Les budgets municipaux augmentent moins vite que ceux des autres collectivités, certains sont même en diminution. Cette tendance s'explique par la crise ou le développement de l'intercommunalité culturelle. Si l'action culturelle représente une part deux fois moins importante du budget des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (13 %) que de celui des communes (24 %), les premiers consacrent 23 % de leurs dépenses culturelles aux bibliothèques et médiathèques. Les dépenses totales des départements ont au contraire rapidement progressé du fait des transferts de compétences et de moyens en provenance de l'État. Les départements consacrent en moyenne 2,1 % de leur budget à la culture. 59 % des dépenses sont destinées au patrimoine, notamment en investissement. Enfin, si les régions consacrent 2,6 % de leur budget à la culture, 23 % de leur budget culturel est en moyenne destiné au patrimoine⁵¹. Les collectivités territoriales italiennes connaissent le même mouvement, peut-être de manière plus accentuée. Entre 2000 et 2009 s'est opéré un déplacement des ressources du centre vers la périphérie, ayant pour conséquence une diminution des dépenses locales globales en matière culturelle. Les vases ont aussi communiqué dans la mesure où, si les dépenses culturelles communales ont diminué, celles des régions ont augmenté (entre 1,5 et 2 milliards)⁵².

Partagés entre les collectivités territoriales, les biens culturels se répartissent également en France entre dépenses obligatoires et non obligatoires (facultatives). Parmi les premières⁵³ – qui doivent par définition être obligatoirement inscrites au budget et exécutées – figurent entre autres la garde et la conservation des objets mobiliers classés au titre des monuments historiques dont les communes sont propriétaires par exemple⁵⁴ ; le financement des bibliothèques publiques territoriales ; le « 1% artistique »⁵⁵. Quant aux secondes, il est évidemment difficile d'en dresser une liste complète puisqu'elles dépendent de considérations politiques et économiques. Les concernant, les collectivités territoriales disposent en principe d'une certaine liberté⁵⁶. Pour autant, étant donné la nature particulière du bien culturel, « n'y a-t-il pas lieu de rendre obligatoire l'intervention culturelle en certains domaines essentiels, plutôt que de la faire dépendre des décideurs

⁴⁷ En France comme en Italie, l'État est tenu d'accompagner les transferts de compétences des ressources correspondantes, dont l'évaluation est cependant vivement contestée par les collectivités territoriales des deux pays.

⁴⁸ Article L.1111-2 CGCT.

⁴⁹ Article 117 de la Constitution italienne.

⁵⁰ Cf. J.-C. Delvainquière, F. Tugores, N. Laroche, B. Jourdan, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la culture », Ministère de la culture et de la communication, *Culture Chiffres*, 2014-3.

⁵¹ Les dépenses liées à la culture et au patrimoine (biens culturels) sont prises en compte dans les nomenclatures budgétaires et comptables des communes (M14), des départements (M52) et des régions (M71), notamment dans des fonctions « conservation et diffusion des patrimoines » (ou « patrimoine » pour les régions).

⁵² Cf. G. De Felice in *Beni culturali, identità, crescita, Rispettare il passato, costruire il futuro, senza dimenticare il presente*, Atti del convegno, Intesa San Paolo, 2011, p. 24.

⁵³ Cf. articles L.2321-2, L.3321-1 et L.4321-1 CGCT.

⁵⁴ Cf. article L. 2321-2 CGCT.

⁵⁵ Article L.1616-1 CGCT : cf. *infra* II^e partie.

⁵⁶ *Infra*.

publics ?⁵⁷ » L'on éviterait peut-être ainsi l'abandon ou la mise à la déchetterie d'œuvres d'art⁵⁸ en rendant (fermement) obligatoire le financement de leur entretien.

En Italie, le pluralisme culturel se traduit par un pluralisme institutionnel⁵⁹ dont la diversité rend difficile une présentation synthétique et homogène de la prise en charge financière des biens culturels, notamment par les régions. Les retombées financières du « fédéralisme domaniale »⁶⁰ doivent toutefois être soulignées. Il consiste dans un processus de dévolution des biens de l'État aux collectivités territoriales, dont un des objectifs est la réduction de la dette publique. Il est considéré comme un instrument d'augmentation de la liquidité de l'État dans la mesure où celui-ci détermine les biens à attribuer à titre gratuit aux collectivités territoriales selon différents critères, notamment de capacité financière⁶¹. Si ce transfert est interdit aux collectivités en situation de « débâcle » financière⁶², une partie de son mécanisme a été très critiquée, notamment en permettant aux dites collectivités d'aliéner les biens transférés par l'État à condition de consacrer 75 % des gains de la cession à la réduction de la dette locale⁶³. Le problème concerne les collectivités qui ne connaissent pas un budget en déficit important mais qui, étant malgré tout endettées, pourraient être tentées de vendre les biens transférés pour obtenir des liquidités immédiates. Les critiques sont nombreuses : marchandisation du patrimoine public cédé aux collectivités territoriales ; absence de vision à long terme de la gestion patrimoniale⁶⁴ ; fixation délicate d'objectifs d'efficacité de la dépense⁶⁵. Cette dernière n'est rendue possible, en Italie comme en France d'ailleurs, que par une évaluation précise des biens culturels⁶⁶ : en amont – lors de l'acquisition des biens culturels et donc leur valorisation⁶⁷ – comme en aval – une fois les biens entrés dans le patrimoine afin d'en assurer la protection⁶⁸. Loin d'être remplie, l'obligation d'établir un inventaire des collections participe à cet objectif.

Dépense obligatoire ou facultative mais obligée pour des raisons politiques voire sociologique⁶⁹, le financement du bien culturel est partagé entre les collectivités territoriales et l'État central. De plus en plus souhaitée⁷⁰, la décentralisation culturelle est normée et encadrée directement ou indirectement par l'État, qui ne contribue pas à la clarification des compétences en matière culturelle, et donc de leur financement.

⁵⁷ S. Monnier, E. Forey, *op. cit.*, p. 218.

⁵⁸ A l'instar de la colonne Chromointerferente de C. Cruz-Diez (*cf.* J.-D. Dreyfus, « Les œuvres d'art en possession des collectivités territoriales : un patrimoine à surveiller », *AJDA*, 2014, p. 599 sqq.).

⁵⁹ *Cf.* C. Severino, *op. cit.*, p. 243.

⁶⁰ Décret législatif n. 85/2010 du 28 mai 2010. *Cf.* G. Massa Gallerano, « Il federalismo demaniale tracrisi economica e riduzione del debito. Verso la dismissione dei beni pubblici ? », in S. Gambino, *Il federalismo fiscale in Europa*, Giuffrè Editore, Milan 2014, p. 196 sqq.

⁶¹ Article 2 du décret précité.

⁶² Al. 2 ; article 244 du TUEELL.

⁶³ Alors que les 25 % restants doivent être destinés à la réduction de la dette nationale : article 9 du décret précité.

⁶⁴ G. Massa Gallerano, *op. cit.*, p. 209.

⁶⁵ *Ibid.* *Cf.* E. Beretta, A. Migliardi, *op. cit.* ; L. Covatta (dir.), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, ASTRID, 2011.

⁶⁶ B. Talpain, « La gestion du patrimoine culturel des collectivités territoriales : le point de vue des chambres régionales des comptes », *RFFP*, 2013, n° 122, p. 73 sqq.

⁶⁷ On peut évoquer ici l'exemple cité par B. Talpain (*op. cit.*) de la ville de Toul ayant acquis en 1999 une collection de jouets anciens destinée à son futur musée pour 448 000 euros puis l'ayant revendu aux enchères en réalisant une moins-value de 288 000 euros.

⁶⁸ L'ancienne prison de Guingamp en constitue une triste illustration, dont le bâtiment doté d'un intérêt architectural et historique a été détruit par un incendie mais pour le sinistre duquel l'assureur n'a indemnisé que 80 % des travaux de reconstruction au motif que l'état de délabrement de la toiture était plus imputable à la vétusté de l'édifice qu'à l'incendie (*Ibid.*).

⁶⁹ *Supra.*

⁷⁰ J.-M. Pontier, « Le partage du financement de la protection du patrimoine entre l'État, les collectivités territoriales et les personnes privées », *op. cit.*

2.2. L'*imbroglio* des financements croisés

L'extension des missions culturelles des collectivités territoriales se traduit par des besoins financiers croissants. Ce mouvement est le résultat d'un paradoxe : une implication étatique forte dans la réglementation et la norme, mais faible dans le financement culturel. En France, c'est par la démonstration d'un intérêt local⁷¹ que les compétences culturelles des collectivités territoriales se sont accrues. En pratique, les affaires locales ont été interprétées largement, à l'image d'ailleurs de la culture. « Comme l'univers, le concept de culture est en expansion continue »⁷². Il dépend d'une appréciation propre à chacun, au niveau individuel et collectif. La manière dont la culture est appréhendée par les pouvoirs publics constitue en soi une politique, soumise à des critères et donc à critique⁷³. Si « conserver c'est connaître »⁷⁴, protection rime avec conservation, mais jusqu'où et à quel prix ? Son financement, qui ne connaît pas l'infini de l'univers, doit-il se faire au détriment de la valorisation d'un bien culturel ? Il doit ainsi concilier ses impératifs budgétaires et financiers avec la volonté politique de définir une identité culturelle, qui figurent parmi les principaux enjeux posés aux collectivités territoriales, avec la viabilité des projets de valorisation et l'efficacité des politiques locales⁷⁵.

De fait, tous les niveaux de collectivités territoriales ont démontré leur intérêt local pour prendre en charge des biens culturels. La répartition des compétences, et donc des financements, n'est pas claire. Les biens culturels se voient appliquer, comme pour le reste de la culture et une partie du patrimoine, la règle du cofinancement, impliquant des financements croisés. Il s'agit, pour une même dépense, de la participation financière conjointe de plusieurs niveaux de collectivités publiques, État, commune, département et région, sans compter les financements privés. Prolongements et symptômes du « millefeuille » territorial français – tous les niveaux territoriaux sont compétents en la matière et superposent leur intervention –, les financements croisés sont encouragés par l'État à travers les cofinancements. Ils portent sur la construction d'équipements importants, des travaux de restauration mais aussi des activités culturelles variées tels des festivals. Ils prennent la forme de conventions, de subventions (fonds de concours), d'une mutualisation de services ou de moyens (en personnels par exemple), d'EPCC (établissement public de coopération culturelle), de FRAM (Fonds régionaux d'acquisition des musées), de FRAC (Fonds régionaux d'art contemporain), ou de FRAR (Fonds régionaux d'aide à la restauration). En Italie, l'État, les régions et les collectivités locales peuvent former des accords avec des fondations bancaires⁷⁶ dont l'action particulière en matière culturelle complète substantiellement celle des premiers⁷⁷, en application du principe de subsidiarité⁷⁸. La multiplication des financements publics pour une même dépense culturelle est aussi favorisée par les organisations culturelles elles-mêmes. Les avantages des financements croisés sont « évidents »⁷⁹ : la charge est répartie, les coûts sont mutualisés ; ils manifestent un consensus politique à tous les niveaux, confortant l'opportunité de la

⁷¹ Cf. articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 CGCT.

⁷² L. Benzoni, *op. cit.*

⁷³ À propos du financement local de biens culturels comme biens culturels : cf. M.-L. Gély, « La question du financement des lieux de culte par les collectivités territoriales (à la lumière des décisions du Conseil d'État du 19 juillet 2011, Commune de Trélazé et Fédération de la libre-pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P. », *RDP*, 2012, n° 6, p. 1553 sqq.

⁷⁴ M. Cornu, « Le financement du patrimoine culturel. Protection du patrimoine culturel, notions en mutations », *RFFP*, 2013, n° 122, p. 7 sqq.

⁷⁵ B. Talpain, *op. cit.*

⁷⁶ Article 121 du code des biens culturels et du paysage (décret n.42 du 22 janvier 2004).

⁷⁷ Cf. C. Severino, *op. cit.*

⁷⁸ G. Pennisi, « L'economia della cultura e le spese per le attività culturali », *ASTRID*, 2012, n° 158.

⁷⁹ P. Moulinier, « Financements croisés », in E. de Waresquiel (dir.), *op. cit.*, p. 289.

dépense ; ils ont un effet d'entraînement, le financement de l'un incitant celui des autres ⁸⁰ ; ils assurent enfin l'indépendance des bénéficiaires face à de multiples financeurs. À partir de ce dernier aspect, leur principal défaut est cependant double. Il constitue d'un côté une « déperdition d'énergie » ⁸¹ : les bénéficiaires doivent solliciter plusieurs financeurs, et corrélativement, le retrait de l'un se répercutera sur les autres. En outre, une même imposition locale bénéficiant à plusieurs budgets locaux sera sollicitée pour une même dépense réalisée par différentes collectivités. Cette mobilisation multiple d'un même impôt a d'un autre côté pour effet une dilution de la responsabilité politique rendant problématique l'imputabilité de la dépense culturelle ⁸². Par ailleurs, par un soutien financier « au cas par cas », l'État impacte la politique culturelle locale directement dans la mesure où les collectivités territoriales ne s'engagent que sur le court terme et « sont donc plus en quête du renouvellement ou de l'attraction de subventions de l'État pour un projet nouveau que dans l'élaboration d'une structure permanente de direction conjointe » ⁸³. Conservant ainsi un droit de regard sur une politique culturelle locale qu'il finance de moins en moins, « l'État s'est toujours considéré comme la seule autorité capable d'administrer la culture avec compétence et neutralité » ⁸⁴. En pratique, des aspects importants de l'action culturelle locale restent centralisés : le recrutement des personnels et le financement de leurs traitements ; la délivrance d'agrèments ; les contrôles. En somme, de la décision centrale dépend le financement culturel local.

L'horizon des financements croisés est-il pour autant indépassable, et doit-il être dépassé ? Pour le savoir, cela suppose de résoudre deux problèmes, le premier concernant l'opportunité d'une nouvelle répartition des compétences et donc de leur financement en matière culturelle ; le second tenant à la question de savoir si cette réforme doit consacrer un désengagement de l'État central (décentralisation) ou au contraire accroître son intervention (centralisation). Le cadre constitutionnel français et italien conforte le rôle de l'État en la matière. Les dernières réformes françaises confirment quant à elles le principe des financements croisés ⁸⁵. Renforcée en France, la décentralisation culturelle n'en demeure pas moins critiquée en Italie ⁸⁶.

Le financement suit la compétence culturelle locale, une fois celle-ci justifiée ou attribuée, et réciproquement : l'exercice de la compétence dépend du financement car sans fonds, pas de politique. Mais pour être effective (et efficace), une dépense culturelle nécessite en plus une capacité financière. Celle-ci est rendue possible par l'attribution de ressources.

3. Des ressources budgétaires et culturelles

La protection et la valorisation des biens culturels représentent une charge financée par des ressources. L'importance de ces dernières ainsi que leur nature contribuent à la définition d'une politique patrimoniale locale. Le financement local des biens culturels obéit cependant aux mêmes règles et utilise les mêmes instruments financiers que ceux prévus pour les autres dépenses et politiques locales. Sauf exceptions, les particularismes des biens culturels n'ont pas trouvé d'instruments budgétaires et financiers leur correspondant (3.1.). Si le patrimoine est financé, il finance à son tour les budgets locaux par ses propres

⁸⁰ Par exemple, l'indicateur retenu par le rapport PLF 2014 mesure « l'effet de levier » de la participation financière de l'État dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartiennent pas : pour 1 euro engagé par l'État, l'objectif visé est que les partenaires (publics ou privés) engagent plus de 2 euros. De manière moins explicite mais dans le même sens : cf. PLF 2015, Ministère de la Culture et de la communication, programme n°175, p. 17.

⁸¹ P. Moulinier, *op. cit.*

⁸² Cf. M. Leroy, *L'impôt, l'État et la société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Paris, Economica, 2010.

⁸³ K.-H. Voizard, *op. cit.*, para. 649.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 596.

⁸⁵ Principe consacré en matière culturelle par la loi du 16 décembre 2010 et par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République « NOTRe ».

⁸⁶ G. Pennisi, *op. cit.*

ressources. Elles sont budgétaires, mais elles peuvent être entendues plus largement, pour souligner l'éclectisme des biens culturels (3.2.).

3.1. Des ressources traditionnelles pour les biens culturels

Dans la mesure où les collectivités territoriales prennent en charge la protection et la valorisation des biens culturels, elles leur consacrent des ressources. Ces dernières sont d'une nature et d'une portée variées et inégales mais semblables à celles utilisées pour d'autres dépenses locales.

La fiscalité est en premier lieu mobilisée. Si la culture est elle-même soumise à l'impôt en tant qu'activité de production de biens et de services, elle est financée par l'impôt.

Cela se traduit d'abord par des dérogations à la taxation, comme des déductions du revenu imposable des charges foncières⁸⁷ ou de dépenses ayant pour objet la « restructuration » du patrimoine⁸⁸. Des réductions sont organisées dans l'imposition sur le revenu par exemple en France⁸⁹ et en Italie⁹⁰, de même que des exonérations fiscales locales⁹¹. Une exonération à la taxe sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité est prévue pour les cessions réalisées au profit d'un musée, d'une bibliothèque ou d'un service des archives d'une collectivité territoriale⁹². « Exceptionnelle », la dation en paiement est quant à elle une procédure de règlement des droits de mutation à titre gratuit et du droit de partage⁹³. Elle consiste en la remise d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique, ou de certains immeubles afin de les céder à une collectivité territoriale et aux organismes publics qui en dépendent. C'est ainsi que des œuvres ont intégré des musées, comme les tableaux de Cézanne au musée Granet d'Aix-en-Provence ou encore ceux de Picasso à deux reprises en 1979 et 1990 pour constituer les collections du Musée du même nom à Paris. Un taux inférieur de 3 % est appliqué en Italie pour le calcul des droits d'enregistrement d'actes relatifs au transfert d'immeubles ayant un intérêt historique, artistique et archéologique. La doctrine voit dans ce genre de dispositif une « véritable incitation puisque l'économie d'impôt ainsi réalisée conduira le vendeur à privilégier une institution publique plutôt qu'un collectionneur privé »⁹⁴.

La fiscalité est ensuite affectée à des dépenses culturelles. Si elle constituait la principale ressource de la culture italienne dans les années 1980-90⁹⁵, elle est réduite aujourd'hui à « une peau de chagrin »⁹⁶ en comparaison avec le financement d'autres politiques locales, notamment environnementale. En France, deux impositions peuvent être mentionnées. D'une part, remplacée par la taxe d'aménagement⁹⁷, la taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)⁹⁸ était décidée par le département, qui disposait d'ailleurs d'une compétence facultative pour la créer. D'autre

⁸⁷ Cf. art. 156, II, 1^o ter CGI ; art. 41 E et suivants de l'annexe III au CGI.

⁸⁸ Cf. décret DI 201/2011 « *salva Italia* (sauver l'Italie) », converti dans la loi 214/2011 et prolongé par la *Legge di Stabilità* de 2015.

⁸⁹ Cf. art. 200 CGI.

⁹⁰ Art. 13 bis et 100 *Testo unico delle imposte sui redditi* n. 917 du 22 décembre 1986.

⁹¹ Elles sont apportées à la cotisation foncière des entreprises concernant « les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de l'État, pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée » (article 1449 CGI) comme elles l'étaient à l'*Imposta comunale sugli immobili* remplacée par l'*Imposta municipale propria*.

⁹² Article 150 VJ, al. 1, 2 et 3, CGI.

⁹³ Article 1716 bis, I, CGI.

⁹⁴ M. Masclet de Barbarin, « La fiscalité de la transmission de l'œuvre », in G. Orsoni (dir.), *op. cit.*, p. 154.

⁹⁵ G. Melandri, « Cultura, investimenti, occupazione », *Notiziario*, n° 62-64, p. 6 sqq.

⁹⁶ J.-R. Pellas, « Les enjeux fiscaux de la protection et de la valorisation du patrimoine culturel local », *RFFP*, 2013, n° 122, p. 37 sqq.

⁹⁷ Articles L331-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

⁹⁸ Article 1599 B CGI.

part, les redevances d'archéologie préventive sont destinées à financer les diagnostics d'archéologie préventive directement réalisés par les collectivités territoriales. Ces recettes tracent les premières lignes – ténues – d'une fiscalité qui, taillée sur mesure, répondrait aux exigences de la protection patrimoniale. Son existence interroge cependant la doctrine. Alors qu'elle a précisément pour objet la définition d'une politique patrimoniale, elle constitue une dérogation au principe de l'universalité budgétaire, ôtant au Parlement tout contrôle ; des défauts de gestion expliquent son faible rendement et justifient donc le recours à l'impôt⁹⁹ qui « paraît pour le moins problématique » pour le financement « d'une activité concurrentielle »¹⁰⁰. C'est revenir à la question débattue de la nature économique des biens culturels et à celle de savoir s'ils peuvent disposer d'outils économiques et fiscaux *ad hoc* adaptés à leur valorisation.

De fait, le produit des recettes affectées se révèle insuffisant pour financer la protection du patrimoine, et rend donc nécessaire le recours à d'autres sources de financement, comme le produit de la fiscalité non affectée à la culture, celui de l'activité de la gestion d'un service public culturel¹⁰¹ ou encore les subventions et dotations, notamment de l'État. Pendant du transfert des compétences en matière culturelle, ces dernières traduisent une intervention financière très ciblée de l'État au niveau local influant la politique patrimoniale locale et, par la force des choses, diminuant l'autonomie financière territoriale. « Acte unilatéral par lequel les pouvoirs publics cautionnent une activité par un soutien financier »¹⁰², les subventions peuvent aussi être versées par les collectivités territoriales, leur permettant d'agir sur l'initiative culturelle et patrimoniale privée. C'est ainsi que « la collectivité publique à l'origine de la subvention s'aménage un droit de regard certain sur l'activité culturelle qui en bénéficie. Si la personne publique est discrète, elle n'en reste pas moins des plus attentives »¹⁰³. Concernant l'État, les dotations et subventions versées lui accordent un droit de vie et de mort sur la dépense concernée, en l'occurrence culturelle. En période de crise notamment, les subventions comme les incitations fiscales fondent comme neige au soleil, fragilisant ainsi le patrimoine culturel local¹⁰⁴.

Dans tous les cas, même versées par les collectivités territoriales, les subventions ne constituent pas des aides d'État et dérogent en partie aux règles de concurrence¹⁰⁵, à l'instar d'autres aides financières comme l'attribution de prix à des artistes ou la commande publique d'œuvres d'art. En France en particulier, les collectivités territoriales ont l'obligation de consacrer 1 % du coût d'une construction publique à la commande ou à l'achat d'une ou plusieurs œuvres originales à des artistes vivants et à leur installation dans les bâtiments en question¹⁰⁶. Ce dispositif favorise certes la création, notamment contemporaine, mais la question de la protection du bien ainsi créé est souvent reportée. L'entretien de l'œuvre censé peser également sur la collectivité publique n'est pas toujours traduit en termes budgétaires¹⁰⁷. Plus globalement, le « 1 % » fait écho à la même proportion que consacre le budget de l'État à la culture, faisant du budget culturel un « budget normé »¹⁰⁸. S'il constitue un plancher salubre garantissant un financement minimum à la création artistique, il peut apparaître inutile dans certains cas¹⁰⁹, rigide dans d'autres. En en atténuant le caractère obligatoire et systématique, ne conviendrait-il pas

⁹⁹ J.-M. Pontier, *ult. op. cit.* ; J.-R. Pellas, *op. cit.*

¹⁰⁰ J.-M. Pontier, *op. cit.*

¹⁰¹ Cf. S. Monnier, E. Forey, *op. cit.*

¹⁰² K.-H. Voizard, *op. cit.*, para. 297.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 299.

¹⁰⁴ Cf. J.-R. Pellas, *op. cit.*

¹⁰⁵ Cf. D. Jouve, « Aides et fiscalité de la culture », *RFDA*, 2014, p. 864 sqq.

¹⁰⁶ Article L.1616-1 CGCT.

¹⁰⁷ Cf. note 58.

¹⁰⁸ J.-F. Chougnat, *op. cit.*, p. 82.

¹⁰⁹ Du moins critiquables, au vu de certains ronds-points et autres carrefours giratoires.

d'adapter la commande publique au juste prix d'une œuvre plutôt que de faire dépendre celui-ci du montant de la construction envisagée ? Le bien culturel serait alors davantage valorisé.

3.2. Les biens culturels comme ressource variée

Les biens culturels disposent de ressources. Ils en constituent également une, et plutôt importante. Un rapport de l'IGF et de l'IGAC établissait fin 2013 que la culture contribue à 57,8 milliards d'euros au PIB français, soit 3,2 % de celui-ci et 7 fois la valeur ajoutée de l'industrie automobile¹¹⁰. Un mois plus tôt, le cabinet Ernst & Young avait évalué l'apport des industries culturelles et créatives (les arts graphiques, la musique, le cinéma, la télévision, la radio, le spectacle vivant, la presse, l'édition et le jeu vidéo) à 61,4 milliards d'euros, mettant de côté toutefois le patrimoine. En Italie, la part de la culture au PIB a été évaluée la même année à 5,4 %, soit 75,5 milliards d'euros¹¹¹. Le lien entre la culture et les finances n'est donc plus à démontrer, plus encore en période de crise. Ce constat renverse définitivement le présupposé d'une culture « sans enjeux économiques »¹¹². Ceci est cependant rendu possible par une intervention publique « massive », à hauteur de 37 % de la valeur ajoutée des activités culturelles en France, faisant alors entrer la culture dans « l'économie publique 'administrée' » voire « assistée »¹¹³. En outre, définie dans le rapport de l'IGF et l'IGAC selon les critères européens et de l'Unesco, la culture était comprise comme englobant les valeurs ajoutées du patrimoine, entre autres (spectacle vivant, cinéma, architecture etc.). Par conséquent, le périmètre des activités prises en compte dans ces études écartant d'autres variables peut être diversement apprécié. En tout état de cause, ces données font apparaître une culture et un patrimoine comme producteurs de richesses, constituant à leur tour des ressources publiques (et privées).

Considérés comme une ressource économique et budgétaire, les biens culturels sont alors examinés sous le prisme de leur rentabilité, généralement recherchée dans la gestion d'un service culturel. Outre l'introduction des valeurs du marché en matière culturelle, la location, la vente ou le prêt d'œuvres participent à la valorisation économique des biens culturels¹¹⁴. La constitution d'EPIC et l'évolution des modes de gestion des services publics culturels associant fortement le secteur privé, « inhérent à l'action culturelle des pouvoirs publics »¹¹⁵, y contribuent. La rentabilité est recherchée encore et surtout avec la rémunération du service culturel rendu, soulevant la question de son prix et donc de son financement. C'est la question de savoir sur qui et comment faire peser le coût du service. Si ce dernier est supporté par l'utilisateur exclusivement, une redevance sera alors prévue, dont le montant correspond au coût du service. S'il est au contraire supporté en partie, le coût du service sera complété par d'autres ressources publiques, sous forme d'impôts et subventions ; le contribuable local, même non usager, sera donc sollicité par l'imposition pour le financement de ce bien ou service culturel. Cela se vérifie lorsque l'accès au service (ou au bien) est rendu gratuit. Les collectivités territoriales sont aujourd'hui libres de fixer les prix des services publics. Non seulement cette liberté n'a pas augmenté les produits d'exploitation, restant faibles, mais en plus et par conséquent, l'impôt est toujours sollicité. Il est en effet difficile au niveau local d'augmenter le prix d'un service, qui plus est culturel. Si des considérations électoralistes entrent en ligne de compte, le principe d'égalité des citoyens devant les charges et le service publics conditionne des modulations – c'est-à-dire

¹¹⁰ S.Kancel, J. Itty, M. Weill, B. Durieux, *L'apport de la culture à l'économie en France*, IGF, IGAC, décembre 2013, p. 1.

¹¹¹ Fondazione Symbola, Union camere, Regione Marche, *Io sono cultura. L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, 2013, 213 p.

¹¹² Cf. *supra*.

¹¹³ L. Benzoni, *op. cit.*

¹¹⁴ Cf. M. Levy, J.-P. Jouyet, *L'économie de l'immatériel. La croissance de demain*, 2006, p. 123.

¹¹⁵ K.-H. Voizard, *op. cit.*, p. 455.

des discriminations – tarifaires. Sur le plan politique, voire culturel et sociologique, la gratuité reste une tradition. Elle renvoie à « un héritage » et permet de « rendre au peuple ce qui aurait dû de tout temps lui appartenir »¹¹⁶. D'un point de vue économique et financier, elle génère des externalités positives, dans la mesure où une personne (physique ou morale) « bénéficie de l'action d'un autre individu sans que ce dernier soit en mesure d'obtenir une rémunération ; [...] le bénéficiaire n'est pas nécessairement celui qui a financé l'activité »¹¹⁷. En matière culturelle et patrimoniale, elle se vérifie plus que jamais, d'autant plus que tarifier un service suppose de déterminer l'usager, et ce n'est pas toujours aisé. La question du prix du bien culturel est donc un instrument direct au service de la politique patrimoniale locale. Tarifier l'accès à un bien culturel permet de limiter le nombre de visiteurs notamment lorsqu'il est important et menace la protection d'un bien ou d'un site. Ainsi par exemple, il est proposé à Venise, visitée par 34 millions de personnes chaque année, d'instaurer un « péage » pour accéder à la place Saint-Marc, sur le modèle de Civita di Bagnoregio. Cette cité étrusque conditionne l'accès à son centre historique au paiement d'1,50 euro, pour le protéger tout en bénéficiant de recettes¹¹⁸ pour sa valorisation.

La modulation tarifaire en matière culturelle et patrimoniale atteste que « les biens patrimoniaux n'ont pas nécessairement de prix, mais ils ont une valeur »¹¹⁹. Cette dernière est multiple : valeur d'usage (marchande), d'existence, d'option, et d'héritage¹²⁰. Elle manifeste la variété de ressources attribuées au bien culturel. Ce dernier apporte des ressources économiques, mais parce qu'elles sont aussi sociologiques, le patrimoine étant « une construction sociale »¹²¹ dont les valeurs influent sur les choix budgétaires¹²². Il est démontré que le citoyen est « capable d'altruisme » et accepte de payer l'impôt pour des politiques qu'il cautionne et des services qu'il utilise¹²³. Le contribuable trouve une motivation supplémentaire pour payer les impôts¹²⁴ encore davantage s'il est impliqué dans le processus de décision, par exemple au moyen d'instruments de participation populaire¹²⁵. Ainsi, l'ouverture au citoyen du comité artistique chargé d'élaborer la commande publique et de choisir l'artiste concerné par le pourcentage artistique en France serait un moyen de légitimation de la politique locale en matière culturelle et, partant, son financement. Par le levier culturel la construction d'une morale fiscale serait favorisée¹²⁶ et le civisme fiscal renforcé¹²⁷.

¹¹⁶ F. Benhamou, *Economie du patrimoine culturel*, Paris, La Découverte, 2012, p. 39.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁸ Car ce système ne décourage pas le tourisme, au contraire : cf. F. Benhamou, *op. cit.*, p. 25.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 32.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 25.

¹²¹ *Ibid.*, p. 7.

¹²² M. Leroy, « Culture et finances publiques : une approche sociologique », in G. Orsoni, *op. cit.*, p. 33-55.

¹²³ *Ibid.*, p. 48-49.

¹²⁴ B. S. Frey, « A Constitution for knaves crowds out the civic virtues », *Economic Journal*, 107, 1997, p. 1043-1053.

¹²⁵ Cf. notre « Démocratie directe et Finances publiques. Une tentative de réconciliation », *RFFP*, n° 132, 2015, p. 163-179.

¹²⁶ L. Blume, J. Müller, S. Voigt, C. Wolf, « The economic effects of constitutions: replicating—and extending—Persson and Tabellini », *Public Choice*, 2009, n° 139, p.197-225.

¹²⁷ M. Leroy, *L'impôt, l'État et la société. op. cit.*, p. 244.