



HAL
open science

Les aides à la culture

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Les aides à la culture. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2012. ⟨hal-02119217⟩

HAL Id: hal-02119217

<https://hal.science/hal-02119217v1>

Submitted on 3 May 2019

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

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



HAL Authorization

LES AIDES À LA CULTURE

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'université d'Aix-Marseille

Résumé : *La France présente une particularité notable par rapport à bien d'autres pays en ce sens que, traditionnellement, les personnes publiques interviennent dans le domaine de la culture et que la culture ne peut vivre sans cette aide des pouvoirs publics. Cette aide n'est pas seulement financière, mais cette dernière représente néanmoins l'essentiel de l'aide. Dans un contexte de contraintes budgétaires accrues, il faut trouver de nouvelles modalités d'intervention pour que cette aide puisse être maintenue.*

Le thème des aides à la culture ne peut que susciter l'embarras : si le principe de cette aide fait, en France, l'unanimité (ou presque), la mise en œuvre de l'aide ne peut que diviser, plusieurs clivages, à la fois idéologiques et politiques (inévitablement), philosophiques, pouvant s'ajouter, se superposer ou s'opposer.

S'il en est ainsi c'est bien parce que, fondamentalement, il n'y a pas, ou plus d'accord sur ce qu'est la culture et, par conséquent, sur ce qui peut et/ou doit être aidé. Il fut un temps où une culture, quelle qu'elle ait été, et quels que soient les jugements que l'on peut porter sur elle (et qu'il n'y a d'ailleurs pas lieu de porter, le passé étant un objet d'analyse, non d'appréciations de valeur qui n'ont aucun intérêt) fut une culture partagée (le nombre de ceux qui en bénéficiaient étant une autre question) ou acceptée. La culture n'est pas, à notre époque, un lieu de consensus mais de divergences, d'incompréhensions. Qui pourrait donner une définition incontestable et incontestée de la culture ? Face à cette aporie, on comprend que, selon la définition (plus ou moins large) retenue, toute politique de la culture puisse donner lieu, aussi, à discussion, à contestation.

Parler d'aides à la culture renvoie, implicitement, à des aides attribuées par les personnes publiques, ou par des personnes privées liées à des personnes publiques, ce qui revient à reconnaître un rôle à celles-ci. Ce constat ne va pas tout à fait de soi. Même si nombreux sont ceux qui, dans notre pays, adhèrent à un tel point de vue, il en est pour contester ce rôle – trop grand aux yeux de certains – reconnu à la puissance publique, ou que se reconnaît celle-ci. A plus forte raison cette position est-elle récusée dans de nombreux pays en dehors de la France. Ce n'est pas le lieu, ni le sujet, de débattre des mérites respectifs des différents systèmes. Contentons-nous de relever ce fait que notre pays se trouve, avec ce rôle reconnu aux personnes publiques, dans une situation particulière par rapport à bien d'autres pays, et qu'il convient d'avoir ainsi à l'esprit qu'il n'existe pas un système de rapports entre le monde de la culture et le système politique qui s'imposerait sans discussion. Il convient peut-être de déduire seulement de ce constat qu'il n'existe pas de modèle idéal de telles relations.

Il convient également d'avoir à l'esprit une interrogation : ce qui vaut aujourd'hui peut-il toujours valoir pour demain ? Les modes d'intervention qui ont été retenus jusqu'à présent peuvent-ils continuer à être appliqués indéfiniment ? Il est clair que l'on se trouve ici sur un terrain particulièrement sensible, dangereux, car tout retrait de la puissance publique, notamment de l'Etat, est interprété comme un recul, inacceptable. La loi du 16 décembre 2010 a illustré, moins par le texte qui le manifeste implicitement que par les débats qui ont eu lieu au Parlement, que le dernier mot n'a pas été dit en la matière, qu'une suite aura lieu. Mais laquelle ? Pour comprendre la nécessité des réformes à opérer (II) il convient au préalable de

montrer le développement, qui ne va pas sans poser quelques questions, des aides à la culture (I).

I – LE DÉVELOPPEMENT INCONTESTABLE DES AIDES À LA CULTURE

Les aides publiques à la culture ont connu en quelques décennies un développement remarquable. La distinction la plus simple est celle entre les aides non financières et les aides financières.

1 – Les aides non financières

Le « réflexe » habituel, lorsqu'il est question d'aides publiques, est de penser en termes financiers. Sans nier le caractère essentiel de ces aides, il ne faut pas oublier non plus les aides non financières, d'autant que, les contraintes budgétaires ne paraissant pas devoir s'atténuer dans un avenir proche, et il faudra donc faire preuve d'imagination dans l'avenir pour aider la culture sous des formes autres que financières. Une forme d'intervention des personnes publiques présente incontestablement la nature d'aides, il s'agit de la reconnaissance, d'autres formes s'y ajoutent.

L'un des sens du terme « reconnaissance » est celui d'acceptation, d'admission d'un fait. Reconnaître une activité culturelle c'est donc admettre qu'elle existe. Ce n'est pas là une simple évidence : l'histoire, dans notre pays, l'actualité, dans d'autres, montre sans besoin de démonstration, combien certaines formes de culture ont pu (peuvent) être rejetées par le Pouvoir politique. Reconnaître une activité culturelle c'est d'abord admettre la légitimité de celle-ci, c'est reconnaître une liberté, des droits. Mais la reconnaissance, par une personne publique telle qu'elle est entendue ici, va plus loin, cette reconnaissance administrative n'est pas la reconnaissance au sens courant.

La reconnaissance au sens administratif, et particulièrement dans le domaine de la culture – même si ce n'est évidemment pas le seul, le domaine social, éducatif notamment, en offrant de semblables exemples – présente deux particularités.

La première particularité est la forme qu'elle prend, et qui peut être qualifiée, dans notre domaine, de labellisation (sur celle-ci, v. J.-M. Pontier, Les interventions culturelles des collectivités territoriales, encyclopédie Dalloz des collectivités locales, p. 4172-91 et s., § 403 et s.). La labellisation est le fait d'attribuer un « label », c'est-à-dire une appellation, qui est en quelque sorte « protégée », dont ne peuvent se prévaloir que les institutions auxquelles ce label a été accordé. Par exemple, dans le domaine du patrimoine, la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France institue l'appellation « musée de France », attribuée aux musées présentant certaines caractéristiques exigées par la loi. En matière de culture, les labels se retrouvent principalement – et sans qu'il y ait d'exclusivité, comme le montre l'exemple qui précède – dans deux domaines, le domaine de l'art dramatique et le domaine du spectacle vivant (dans lequel le précédent est d'ailleurs souvent classé). Pourquoi les institutions culturelles sont-elles attachées à ces labels ? Parce qu'ils sont attribués par l'Etat.

C'est là la seconde particularité de cette reconnaissance, une reconnaissance par l'Etat. La forme juridique peut varier, loi dans certains cas (comme pour les musées), règlement dans la plupart des cas (voire institution de labels par la voie de simples circulaires dont la nature n'est pas toujours claire avant que le juge administratif ne se soit prononcé). Mais c'est toujours l'Etat. En d'autres pays cet attachement aux titres conférés ou attribués par l'Etat pourrait apparaître étrange. Cela tient à notre tradition nationale qui accorde (ou accordait) plus de place, mais aussi plus de légitimité à l'Etat qu'aux collectivités locales. Encore aujourd'hui, et tout au moins dans ce domaine de la culture, l'Etat est préféré aux collectivités territoriales car il est présumé être plus impartial que celles-ci, ce trait prêté à l'Etat tenant à la

fois à l'éloignement géographique et administratif et à l'histoire de notre pays. Il importe peu de s'interroger ici sur le point de savoir si un tel point de vue était (est) justifié, il suffit de le relever.

Mais, du coup, et pour l'avenir, une question demeure ouverte : les collectivités territoriales ne pourraient-elles pas, elles aussi, attribuer des labels, qui seraient reconnus par l'Etat ? Il semble que l'on s'oriente progressivement dans cette voie. Dans l'avenir, il est de plus en plus probable que, compte tenu du rôle croissant joué par les collectivités territoriales, celles-ci seront amenées à délivrer des labels qui seront acceptés par les professions culturelles, l'Etat apparaissant comme un garant ou un « juge d'appel ». Cela pourrait s'appliquer en matière patrimoniale avec un « classement » local. La question délicate à régler serait ou sera celle de l'échelon territorial apte à opérer ce classement, à attribuer un label. L'échelon communal peut être adapté dans quelques cas mais, le plus souvent, ce sera un échelon supérieur qui sera le plus apte à intervenir. Peut-être faudra-t-il inventer une procédure faisant participer plusieurs collectivités territoriales et catégories de collectivités pour attribuer de tels labels.

Aider, c'est peut-être d'abord ne pas empêcher. Certes, la plupart des activités culturelles n'exigent pas d'autorisation. Cependant, et indépendamment des conditions à remplir pour les salles recevant du public (les ERP), dont on comprend facilement qu'elles ne peuvent pas être moins strictes pour des activités culturelles parce qu'il s'agirait de culture que pour d'autres, le spectacle vivant peut se dérouler sur le domaine public, ce qui implique alors une autorisation d'occupation de celui-ci. Les municipalités peuvent être plus ou moins favorables à ces activités culturelles qui se déroulent sur le domaine public et, derrière des arguments d'ordre public, peuvent se cacher des préoccupations moins nobles. Ainsi, par exemple, s'agissant du cirque, qui relève du spectacle vivant, certaines municipalités sont hostiles, et cherchent à décourager les cirques de s'installer, y compris lorsque ces derniers demandent à un propriétaire privé. Cela vaut encore plus pour les arts de la rue qui, comme leur nom l'indique, impliquent de se dérouler sur la voie publique. L'aide de la collectivité consiste ici à trouver des compromis acceptables pour l'ordre public et pour la culture.

L'aide que les personnes publiques, singulièrement ici les collectivités territoriales peuvent apporter à la culture peut également consister en des aides matérielles autres que directement financières, et il s'agit de prêts qui prennent des formes diverses.

Le prêt le plus classique est celui de locaux. De nombreuses activités culturelles ont besoin de locaux, soit de manière permanente, soit occasionnellement. L'absence de locaux adéquats, ou l'insuffisance des locaux existants, est une manière de se désintéresser d'une activité : certaines bibliothèques sont confinées dans des locaux peu accueillants, ou mal aménagés, cela vaut aussi pour certains petits musées, ces remarques valant aujourd'hui pour les petites communes. Aider la culture c'est donc prévoir des locaux adaptés qui soient susceptibles d'attirer le public.

Pour les activités culturelles qui n'appellent pas une occupation permanente des locaux, l'une des solutions aujourd'hui adoptée par les communes consiste à créer un « espace sportif et culturel », accueillant des activités de nature sportive ou/et culturelle. Cette évolution justifie pleinement que le législateur de 2010 n'ait pas cherché à spécialiser les collectivités territoriales dans ces deux activités (auxquelles il faut ajouter le tourisme, lui aussi lié à la culture). Elle semble devoir s'accroître dans l'avenir. L'inconvénient de cette solution est que les locaux ne sont pas nécessairement adaptés aux activités culturelles, on peut craindre que les activités sportives ne soient privilégiées, et que les activités « culturelles » ne soient des manifestations qui, tout en étant parfaitement respectables, ne répondent que de loin à des préoccupations culturelles.

Un autre prêt possible est celui de matériels et de personnels. Le matériel est celui dont dispose une commune et qu'elle utilise pour diverses manifestations (il peut s'agir banalement

de chaises, de matériel d'éclairage, etc.). Le prêt gracieux peut être une aide considérable pour de petites institutions culturelles qui n'ont pas les moyens de disposer de tels matériels. Quant au personnel municipal, son aide est évidemment précieuse pour l'installation et le démontage des équipements, pour assurer aussi une publicité de l'événement.

La difficulté est de maintenir la balance des intérêts, le risque est de favoriser certaines institutions ou certains groupes par rapport à d'autres, de fausser la concurrence. L'accroissement des exigences, notamment communautaires, peut inciter les communes à faire preuve de prudence, voir les inhiber dans leur politique.

2 – La prévalence des aides financières

Quelle que soit l'utilité des autres formes d'aide, celle-ci revient, indirectement, à une aide financière, et les institutions culturelles sont constamment à la recherche de telles aides pour subsister. Si l'on prend en compte l'ensemble de ce que l'on peut qualifier de culture, il convient de distinguer deux formes d'aides financières.

En remarque préalable il convient d'observer que le fait qu'une charge financière soit imposée ne peut pas l'exclure de la catégorie des aides, un texte pouvant prévoir de telles aides précisément parce que, spontanément, elles ne seraient pas attribuées. En d'autres termes, cela signifie que le législateur prévoit une charge qui va peser sur l'Etat mais peut-être, également, sur les collectivités territoriales. On laissera volontairement ici de côté les dispositions fiscales qui favorisent l'accroissement des collections publiques (par exemple la dation) car elles sont très éloignées de ce que l'on entend habituellement par aides.

En revanche, peuvent être considérées comme telles les dispositions législatives relatives à ce que l'on appelé, en résumé, le « 1% ». Ce dernier (à distinguer de la revendication du 1% en faveur du budget du ministère de la culture) est un moyen administratif (et financier) en faveur de la création culturelle. Les origines de ce 1% sont assez obscures, remontant à un arrêté du ministre de l'éducation nationale du 18 mai 1951, sans que les raisons de cette obligation aient été clairement explicitées. Le principe posé par ce texte est l'obligation pour l'Etat de consacrer 1% du montant de l'investissement relatif à certaines constructions à des œuvres d'art. De manière assez logique, en 1983 le législateur, en transférant des responsabilités (et non des compétences) aux collectivités territoriales en matière d'éducation, a prévu l'extension de cette obligation aux collectivités territoriales, cette obligation s'appliquant, pour simplifier, aux constructions scolaires ainsi qu'à certaines constructions telles que les hôtels de département ou de région (pour plus de détails v. J.-M. Pontier, *Le « 1% culturel », l'obligation de décoration des constructions publiques*, in *L'art et le droit*, Ecrits en hommage à P.-L. Frier, publications de la Sorbonne, 2010, p. 301 et s.).

C'est bien d'une aide « obligée » qu'il s'agit, puisque les collectivités territoriales sont tenues de consacrer ce 1% à des œuvres de décoration, l'exigence, très large quant à son objet, ayant été assouplie en 2002. Cette aide va aux créateurs, aux artistes vivants, et, en soi, on ne peut que se réjouir de telles dispositions, qui vont dans le sens d'une aide aux artistes, lesquels ne bénéficient pas tous de la gloire médiatique qui les propulse sur la scène internationale, et qui peut d'ailleurs être éphémère (le marché de l'art étant beaucoup plus marqué par un aspect spéculatif que par des considérations artistiques).

Ce qui est extraordinaire, dans ce mécanisme, c'est que personne, probablement, n'est en mesure de faire un bilan de ce qui a été fait, aucun travail de ce genre n'ayant jamais été mené. S'il est un souhait que l'on pourrait formuler pour l'avenir, c'est qu'une commission, dont notre pays a le secret, et qui serait sans doute plus utile ici que dans bien d'autres domaines, étudie objectivement ce qui a été fait depuis 1983, et réfléchisse à l'intérêt du dispositif.

Parmi les aides imposées, et qui bénéficient là encore à la création artistique, il convient de citer encore les Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC ; sur ces derniers v. J.-M. Pontier, *Les interventions culturelles des collectivités territoriales*, Encyclopédie Dalloz collectivités locales, précité, p. 4172-102 et s., § 454 et s.). Ces fonds sont destinés, non point à enrichir les musées – et encore que, avec le temps et l'accumulation des œuvres, les régions aient créé des institutions qui ressemblent à des musées – mais à aider l'art contemporain, ont, semble-t-il, joué leur rôle, qui était d'aider des artistes vivants en leur commandant des œuvres. Ce mécanisme soulève de multiples questions qu'il n'y a pas lieu d'évoquer (v. le développement précité), mais il est incontestable qu'il constitue aujourd'hui un instrument pour soutenir l'art contemporain. D'ailleurs, personne ne remet en cause ce mécanisme.

Dans le même ordre d'idées, il faudrait citer les commandes qui peuvent être faites par les collectivités publiques auprès d'artistes vivants. Ce n'est que le prolongement, atténué, de la pratique de commandes d'œuvres d'art, d'abord par l'Eglise, puis par les princes et par l'Etat. Rien n'interdit aux collectivités publiques, l'Etat mais également les collectivités territoriales, et sous réserve du respect, aujourd'hui, des règles de la commande publique, de procéder à la commande d'une œuvre, qu'il s'agisse d'une peinture, d'une œuvre plastique, d'une œuvre musicale ou autre. Ces commandes ne suffisent peut-être pas à entretenir la création contemporaine, elles contribuent cependant à la soutenir.

Le monde de la culture – comme du reste celui du sport et de bien d'autres domaines – ne peut vivre sans l'apport de subventions. Celles-ci sont un instrument de la politique des personnes publiques, et cela vaut encore plus sans doute à l'échelon local qu'à l'échelon national. S'agissant de l'aide à la culture par les subventions, certains traits caractéristiques peuvent être relevés mais, ces dernières années, un problème inédit s'est présenté, concernant la définition même de la subvention, et sa distinction par rapport à d'autres formes d'intervention.

Quelques traits significatifs (et qui ne sont pas tous propres à la culture) apparaissent dans l'attribution des subventions. En premier lieu, les subventions au secteur culturel sont extrêmement nombreuses, et concernent l'ensemble des champs de la culture : les départements, tout au moins ceux qui sont d'une certaine importance et sont actifs dans ce domaine, distribuent chaque année des subventions à plusieurs centaines d'associations. Il faut parfois relativiser ces chiffres par le fait que, compte tenu de l'absence de définition incontestable de la culture, figurent sous ce terme des activités dont on peut se demander si elles relèvent bien du champ culturel : celui-ci a une force d'attraction considérable, d'autant qu'il est plus « honorable » de se réclamer de la culture que d'autres secteurs (détente, jeux, etc.).

En deuxième lieu, le montant des subventions est extrêmement variable : la plupart des subventions sont d'un montant très modeste (ce que suggère d'ailleurs le nombre élevé d'associations bénéficiaires de subventions) mais, de ce fait, les associations en question font en quelque sorte la « quête » en faisant le tour des contributeurs potentiels, c'est-à-dire en se tournant vers toutes les personnes susceptibles de verser une subvention. En revanche quelques grandes structures pérennes, constituées ou non en association, concentrent l'essentiel du montant des sommes versées. Cela soulève naturellement la question des critères de la distribution des subventions, de la pertinence du versement de nombreuses subventions, du « saupoudrage » largement dénoncé par la cour des comptes depuis longtemps.

En troisième lieu, toutes les personnes publiques versent des subventions, de l'Etat aux collectivités territoriales. Mais les rôles ne sont pas identiques. Certaines collectivités territoriales, notamment les communes (qui sont propriétaires de nombreux équipements culturels), sont à la fois organisatrices de manifestations culturelles et dispensatrices de subventions. D'autres collectivités, telles les régions, attribuent des subventions à des

associations, voire à d'autres personnes publiques, et sont rarement organisatrices. Les secteurs sont également différenciés : les régions s'intéressent à la production cinématographique, tandis que les communes aident plutôt les salles de spectacles (le législateur avait même été amené à intervenir pour faciliter cette intervention, compte tenu de la désertification qui se produisait dans certaines communes).

II – DES RÉFORMES QUI RESTENT À OPÉRER

La politique des aides à la culture ne pourra plus, dans les années qui viennent, connaître le même développement que celui qu'elle a connu jusqu'ici, les contraintes budgétaires qui ne pourront que s'aggraver s'y opposant. Pour maintenir une politique d'aide à la culture, il convient d'abord de clarifier, ensuite d'instituer de nouvelles modalités de l'action.

1 – La clarification, un objectif qui demeure à poursuivre

La clarification, thème à la mode depuis plusieurs années, voire décennies, va le demeurer dans les années qui viennent, car elle n'a pas encore été obtenue.

En premier lieu, le bilan des aides à la culture n'a jamais été réellement fait. Il existe bien quelques rapports sur des secteurs particuliers de la culture, par exemple des rapports de la Cour des comptes et des assemblées parlementaires sur les aides au spectacle vivant, mais aucune étude générale. Que représentent les aides à la culture ? Il est difficile de répondre à cette question pourtant simple. Deux points sont acquis.

D'une part, les collectivités territoriales ont augmenté considérablement leurs dépenses en faveur de la culture. Elles ont toujours été les financeurs principaux de la culture, consacrant, globalement, plus du double de l'Etat à la culture. Mais cet effort s'est accru et, notamment, les collectivités qui dépensaient très peu en faveur de la culture, les départements, ont augmenté ces dépenses, ce qui a permis d'aider les différents secteurs de la culture.

D'autre part, parmi ces aides à la culture, le spectacle vivant sous toutes ses formes est sans doute le grand bénéficiaire de l'effort des collectivités publiques. Les dépenses en sa faveur ont augmenté plus que dans les autres domaines. Le secteur traditionnel du patrimoine a vu, en proportions, sa part baisser. Quoi que l'on puisse penser de cette évolution, elle a permis une grande création culturelle, en particulier dans le domaine des musiques.

La clarification est à poursuivre sur deux plans en ce qui concerne les collectivités territoriales.

Le premier plan est celui de la stabilisation des relations entre la collectivité dispensatrice des subventions et les organismes bénéficiaires. L'un des problèmes rencontrés dans l'aide à la culture est celle de la pérennité des subventions : un changement politique ou un changement de personne peut, à l'échelon local, entraîner la suppression de subventions et mettre en difficulté des associations. Pour pallier ce risque, qui existe également, mais est moins marqué, à l'échelon national, des circulaires, de 1996 et 2000, ont préconisé l'adoption de conventions pluriannuelles concrétisant les engagements de la collectivité et de l'association bénéficiaire. Ce mécanisme conventionnel est actuellement limité à l'Etat, celui-ci ne pouvant évidemment l'imposer directement aux collectivités territoriales, mais il serait souhaitable que ces dernières se mettent d'accord sur une sorte de convention-type qui « sécuriserait » (terme à la mode) les relations entre la collectivité et l'institution culturelle.

Un second plan est la distinction entre subvention et délégation de service public ou marché public. Si, *a priori*, la distinction est claire, ne serait-ce que parce que l'on a affaire, dans un cas à un acte unilatéral et dans un autre à un acte contractuel, en réalité cette distinction se trouble quelquefois, et c'est précisément le domaine de la culture qui en fournit une illustration, avec les aides apportées par les communes aux festivals (v. l'affaire du

festival d'Aix-en-Provence avec la décision du Conseil d'Etat du 6 avril 2007 (J.-M. Pontier, Mode d'emploi pour la gestion des services publics culturels. Réflexions à propos de CE 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, JCP A 2007, n° 2128) et l'affaire du festival de Six-fours-les-plages, CE 23 mai 2011). Ces affaires mettent en évidence l'ambiguïté et les difficultés de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de la culture. Une forme d'insécurité se développe si les collectivités territoriales voient, sans que leur bonne foi puisse être mise en cause, leur intervention requalifiée. Il est impératif pour l'avenir qu'une clarification et une « sécurisation » soient apportées par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, la solution de la loi du 16 décembre, qui consiste à limiter financièrement les participations croisées, est une solution compliquée, dont il n'est pas certain qu'elle soit applicable, ni d'ailleurs qu'elle sera appliquée un jour. Cette limitation des financements croisés, qui part de « bons sentiments » et comporte quelque justifications est une fausse bonne idée et, en matière de culture, contredit le maintien d'une compétence générale en ce domaine pour toutes les catégories de collectivités territoriales. Il faudra reprendre cette question.

2 – Des modalités à développer

Pour poursuivre la politique d'aide à la culture, compte tenu des raisons indiquées, il est indispensable de développer de nouvelles modalités. Le thème de la coopération s'impose d'emblée, cette coopération évitant les doubles emplois ou certaines dépenses inutiles en même temps qu'elle joue le rôle de multiplicateur des possibilités d'intervention. Mais les difficultés commencent au-delà de cette évidence. Car la coopération est moins simple à instaurer dans les faits que ce que semblerait devoir impliquer la multiplicité des interventions en faveur des activités culturelles.

L'une des solutions institutionnelles adoptées par le législateur est celle de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC). Mais la solution de l'EPCC, qui répondait à un véritable besoin, et est intéressante dans certains cas, n'est pas généralisable à toutes les situations.

L'une des modalités jusqu'à présent inexploitées réside dans la notion de collectivité chef de file. Cette notion avait été préconisée dans le cadre des protocoles de décentralisation culturelle. Sa mise en œuvre a été paralysée, d'abord par une décision du Conseil constitutionnel relative à la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, ensuite par l'insertion dans la Constitution de la disposition qui, en la résumant, interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Le constituant comme le législateur ont été aveuglés par cette crainte qu'une collectivité puisse exercer une tutelle sur une autre : la disparition de la tutelle de l'Etat ne pouvait s'accompagner de l'instauration de la tutelle d'une collectivité sur une autre, encore plus insupportable que celle de l'Etat. Mais si de telles préoccupations se comprennent, la formulation adoptée n'a pas été des plus heureuses, elle a compliqué et freiné le développement d'une coopération dans laquelle une collectivité aurait un rôle particulier de coordination. Il deviendra de plus en plus difficile d'agir si des dispositions portant sur la mise en œuvre de véritables mécanismes de coordination, qu'il s'agisse de la collectivité chef de file ou d'une autre notion, ne sont pas adoptées.

Mots clés : collectivités territoriales, commandes, labels, délégation de service public, subvention,