

# Industries culturelles et politiques publiques : un concept fédérateur, une ambiguïté féconde

Par Jean-Baptiste GOURDIN

Directeur général des Médias et des Industries culturelles, ministère de la Culture<sup>(1)</sup>

Le concept d'industries culturelles, né de la théorie critique et initialement absent du décret fondateur du ministère des Affaires culturelles, a progressivement trouvé sa place dans l'organisation administrative et dans l'action publique, au point de devenir pour les entreprises qui s'en réclament, un étendard fédérateur, et pour les politiques culturelles, un fondement assumé. Mettant en lumière les caractéristiques communes que les acteurs de l'économie culturelle ont en partage, il est à la source d'un renouvellement tant intellectuel qu'opérationnel des politiques culturelles, qui cherchent à dépasser les silos traditionnels et à développer la transversalité. Il n'est toutefois dénué ni d'ambiguïtés, quant à son périmètre, ni de tensions, quant aux conséquences qu'il implique du point de vue de l'intervention publique.

Aujourd'hui largement intégrée au vocabulaire des politiques publiques, la notion d'industrie culturelle ne va pas de soi. Unir sous un vocable unique les mots d'industrie et de culture revêt même des allures de paradoxe : après tout, la dimension marchande et matérielle de l'industrie n'est-elle pas aux antipodes de la relation immatérielle et désintéressée qui unit un auteur ou un artiste à son public ? La démarche de création culturelle, singulière voire mystérieuse, n'est-elle pas rétive par construction aux logiques de standardisation et de répliquabilité qui sous-tendent tout processus industriel ? En d'autres termes, ne faudrait-il pas considérer, paraphrasant Clémenceau, que l'industrie culturelle est à la culture, ce que la musique militaire est à la musique ?

## La trajectoire singulière de la notion d'ICC : un concept critique devenu un étendard fédérateur et un fondement assumé des politiques culturelles

Introduite dans les années 1940 par l'École de Francfort, la notion d'industrie culturelle est issue de l'analyse critique de l'industrialisation des modes de production et de diffusion des œuvres culturelles, tout particulièrement dans les domaines du livre, de la musique et du cinéma. Écrite alors au singulier, elle revêt une dimension péjorative, voire dénonciatrice, et s'inscrit dans un rapport d'opposition à la « véritable création artistique » que ces industries risquent de mettre en péril. Si Walter Benjamin (1936) porte un regard nuancé sur la culture

de masse<sup>(2)</sup>, Theodor Adorno et Max Horkheimer (1947) vont jusqu'à affirmer que « cette culture ne nourrit les hommes que de stéréotypes »<sup>(3)</sup>.

Il n'est donc pas surprenant qu'en 1959, le concept soit absent du décret fondateur du ministère de Malraux. Si l'objectif de démocratisation culturelle est inscrit dans ses fondements<sup>(4)</sup>, son périmètre d'intervention se concentre sur la culture au sens classique (les « arts et lettres »)<sup>(5)</sup>.

Ce n'est qu'à la fin des années 1970, que le concept d'industrie culturelle trouve un nouvel essor et se départit peu à peu de sa dimension exclusivement critique. Dans un contexte marqué par l'ouverture croissante à la mondialisation et la succession des ruptures technologiques, l'analyse des modes de production et de diffusion des biens et services culturels se renouvelle<sup>(6)</sup>. On prend alors progressivement conscience de l'apport des industries culturelles à l'accès de tous les publics aux œuvres de l'esprit.

<sup>(2)</sup> BENJAMIN W. (1936), *L'Œuvre d'art à l'époque de sa reproductibilité technique*.

<sup>(3)</sup> ADORNO T. W. & HORKHEIMER M. (1947, trad. fr. 1974), *La Dialectique de la raison*, Paris, Gallimard, p. 157.

<sup>(4)</sup> Décret n°59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des Affaires culturelles, article 1<sup>er</sup> : « Le ministère chargé des Affaires culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité (...) au plus grand nombre possible de Français ».

<sup>(5)</sup> POIRRIER P. (2010), « La construction historique de l'État culturel », *Politiques et pratiques de la culture* (ouvrage collectif, direction POIRRIER P.), Paris, La Documentation française.

<sup>(6)</sup> Voir, par exemple : MIEGE B. et al. (1984), *Capitalisme et industries culturelles*, Grenoble, PUG.

<sup>(1)</sup> Remerciements à Sébastien Thévenet, Marie Béraud, Fabrice Casadebaig et Élisabeth Le Hot.

En 1978, Augustin Girard<sup>(7)</sup> suscite la polémique en affirmant que la démocratisation culturelle passe davantage par les industries culturelles que par l'action de l'État, et que l'action publique doit sortir de « l'élitisme paradoxal où ses contradictions risqueraient de la confiner »<sup>(8)</sup>.

Ce renouvellement du cadre intellectuel rejaillit peu à peu sur l'organisation administrative avec, par exemple, la création d'une direction du Livre en 1975 et la naissance de l'IFCIC<sup>(9)</sup> en 1983. En 1978, est pour la première fois nommé un ministre de la Culture et de la Communication en la personne de Jean-Philippe Lecat.

La création en 2010 d'une direction générale des Médias et des Industries culturelles (DGMIC), issue de la fusion de la direction du Développement des médias (jusqu'alors rattachée au Premier ministre) et de la direction du Livre et de la Lecture, consacre la reconnaissance institutionnelle des industries culturelles, comme l'a bien montré Olivier Henrard (2010)<sup>(10)</sup>. Elle a pour mission de contribuer à « définir, mettre en œuvre et évaluer les conditions du développement des industries de diffusion et de production de contenus culturels » et comporte, notamment, une sous-direction du Développement de l'économie culturelle, à vocation transversale<sup>(11)</sup>. En 2021, à la faveur d'une nouvelle réorganisation du ministère, elle se voit chargée plus explicitement de « coordonner l'action du ministère en faveur de l'ensemble des industries culturelles » et se dote d'une délégation aux Entreprises culturelles.

Au plan de l'action publique, plusieurs initiatives successives forment ainsi progressivement l'ébauche d'une politique globale en direction des industries culturelles ayant vocation à s'affranchir des silos sectoriels : organisation du « Forum Entreprendre dans la Culture », fusion des fonds sectoriels de l'IFCIC, etc. Cette démarche change d'échelle en novembre 2019 avec le lancement des États généraux des industries culturelles et créatives (ICC), qui débouchent, à l'été 2021, sur l'adoption d'une stratégie nationale d'accélération des ICC, financée à hauteur de 400 M€ par le quatrième Programme d'investissements d'avenir (PIA). De même, l'un des dix objectifs du plan France 2030, annoncé en octobre 2021, est de « placer la France à nouveau en tête de la production des contenus culturels et créatifs ».

Ainsi revalorisées et reconnues institutionnellement, les industries culturelles deviennent un étendard fédérateur et un outil de légitimation, à la fois pour les

politiques culturelles et pour les acteurs économiques qui s'en réclament. On prend l'habitude, pour justifier l'importance de la culture, de mettre en avant son poids économique<sup>(12)</sup>. Ce discours suscite d'ailleurs des critiques de la part d'acteurs culturels qui y voient un risque de dilution des objectifs propres de la politique culturelle et de réduction de la culture à son potentiel marchand<sup>(13)</sup>.

Témoignage de la fonction de légitimation du concept : un nombre croissant d'acteurs économiques, issus de secteurs qui ne relèvent pas de la culture dans son acception traditionnelle, s'en revendiquent. Cela contribue à expliquer, à partir des années 1990 et sous l'influence anglo-saxonne, le glissement progressif de la notion d'industries « culturelles » vers celle d'industries « créatives ». Devant la difficulté à tracer une frontière nette entre les deux notions, l'expression hybride « industries culturelles et créatives » s'impose. C'est dire que le concept fédérateur d'ICC, plus encore que celui d'industries culturelles, est aussi fécond qu'ambigu.

### La fécondité du concept : des caractéristiques communes appelant des politiques culturelles transversales

S'il est difficile de délimiter avec précision le périmètre des ICC, l'intérêt de cette notion réside moins dans l'énumération des secteurs qui en font partie que dans la recherche des caractéristiques communes qui justifient d'en faire un objet à part entière de l'analyse et des politiques publiques.

À cet égard, les ICC ont d'abord pour point commun de reposer sur une démarche économique, entrepreneuriale et industrielle, prenant appui sur le geste créatif et sur les œuvres de l'esprit qu'il s'agit de produire et de diffuser « en masse ». **La production en masse** repose moins sur l'idée nécessairement illusoire d'une possible standardisation du processus créatif que sur l'intérêt d'une mutualisation des risques de nature à réduire l'aléa commercial inhérent à cette démarche<sup>(14)</sup>. **La diffusion en masse**, quant à elle, vise à maximiser le potentiel économique des œuvres et à diminuer les coûts de reproduction et de distribution grâce aux économies d'échelle. Elle prend d'ailleurs un sens entièrement nouveau depuis que la révolution numérique permet de s'affranchir des contraintes matérielles<sup>(15)</sup>. On voit par là à quel point le concept d'ICC est intimement lié à deux objectifs cardinaux de la politique

<sup>(7)</sup> Alors chef du service des Études et Recherches du ministère de la Culture.

<sup>(8)</sup> GIRARD A. (septembre-octobre 1978), « Industries culturelles », *Futuribles*, pp. 597-605. Extraits publiés dans GENTIL G. & POIRRIER P. (2006), *La politique culturelle en débat. Anthologie 1955-2005*, Paris, La Documentation française.

<sup>(9)</sup> L'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), établissement de crédit spécialisé chargé d'octroyer des prêts et des garanties aux entreprises du secteur.

<sup>(10)</sup> HENRARD O. (octobre 2010), « Vers un ministère de l'Économie et des Industries culturelles ? », *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration* – Dossier « Les institutions culturelles » – 1/5.

<sup>(11)</sup> Article 5 du décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 (version initiale).

<sup>(12)</sup> En termes de contribution au PIB, de création d'emplois, de potentiel à l'exportation...

<sup>(13)</sup> Voir, par exemple, Pascal Rogard, cité dans PICARD A. (4 janvier 2014), « L'État dépense plus de 13 milliards pour la Culture », *Le Monde*.

<sup>(14)</sup> Les recettes générées par les œuvres « à succès » permettent d'amortir les coûts de production des œuvres moins « rentables », soit parce qu'elles sont plus exigeantes, soit parce qu'elles n'ont pas « rencontré leur public ».

<sup>(15)</sup> Coût de fabrication des supports, taille limitée des rayonnages, etc.

culturelle : la diversité de la création et l'accès du public aux œuvres. On comprend aussi le lien étroit qui unit les industries culturelles aux médias, et qui justifie la réunion de ces deux secteurs au sein d'une même administration.

De ce point de départ découlent plusieurs caractéristiques que l'on retrouve, à des degrés divers, dans tous les secteurs qui composent les ICC et qui, s'ils ne sont pas propres à cette « filière », se combinent en son sein d'une manière que l'on ne retrouve dans aucun autre champ de l'activité économique : une industrie de prototype (compte tenu du caractère profondément singulier et non répliquable de la démarche créative), reposant essentiellement sur des actifs immatériels (la propriété intellectuelle, dont les supports physiques ne sont que les vecteurs<sup>(16)</sup>) et désormais pleinement immergée dans l'économie de la connaissance, de l'attention et de la donnée.

Du point de vue de l'intervention publique, le concept d'ICC invite la politique culturelle à s'intéresser non seulement aux créateurs et aux publics, mais aussi aux acteurs économiques qui structurent leur relation, de la création à la diffusion des œuvres. La notion d'ICC est ainsi indissociable du concept d'exception culturelle : elle traduit à la fois la reconnaissance de l'existence d'une économie marchande de la culture (« l'industrie ») et la conviction que, du fait de sa spécificité (« culturelle »), cette économie ne peut être soumise aux seules règles du marché ; le rôle qu'elle joue dans la construction de l'imaginaire commun, l'animation du débat public, la fabrication du lien social ou encore le rayonnement international (*soft power*), justifie ainsi l'intervention publique.

La notion d'ICC permet, en outre, de penser les acteurs de l'économie de la culture selon une logique de filière ou d'écosystème, en étudiant les interactions qui se nouent à chaque niveau de la chaîne de valeur. Elle invite à dépasser les silos sectoriels, dont la pertinence s'effrite à mesure que la transition numérique brouille les frontières entre les disciplines et entre les formats – écrit, image, son, vidéo... –, au point que la notion de « contenus » tend à se substituer dans les discours à celle d'œuvres, au grand dam des défenseurs de l'exception culturelle. Elle s'affranchit aussi des distinctions traditionnelles entre opérateurs publics et acteurs privés ou entre secteur marchand et secteur subventionné, qui structurent encore largement les politiques culturelles.

Ce dépassement est permis et justifié par l'identification de défis communs autour desquels l'ensemble des ICC se retrouvent et qui appellent de la puissance publique une réponse transversale. La stratégie d'accélération évoquée plus haut repose ainsi sur cinq axes : solidité et compétitivité des entreprises ; transformation numérique ; projection à l'international ; dynamiques territoriales ; et responsabilité écologique.

<sup>(16)</sup> Voir la notion anglo-saxonne de « copyright industry », dont le périmètre est proche de celui des ICC.

## Les ambiguïtés du concept : un périmètre incertain, des implications ambivalentes

Le concept d'ICC, quoique fertile pour penser la politique culturelle, n'en demeure pas moins porteur de tensions intrinsèques, qui nécessitent de le réinterroger en permanence.

D'abord, parce que son périmètre est incertain. En l'absence de définition universellement reconnue<sup>(17)</sup>, chaque acteur institutionnel en adopte sa propre acception. La comparaison des approches en présence dessine trois cercles concentriques :

- au sens strict, l'idée de production et de diffusion en masse inhérente à la notion d'ICC conduit à y ranger l'édition littéraire, le cinéma, l'audiovisuel et la presse, ainsi que la musique enregistrée et le jeu vidéo. Ce noyau dur correspond à la fois à la définition historique de l'École de Francfort et au périmètre de compétence assigné à la DGMIC lors de sa création ;
- un deuxième cercle rassemble plus largement les acteurs économiques œuvrant dans le champ culturel, entendu comme le périmètre de compétence du ministère de la Culture, ce qui ajoute au noyau dur précité les secteurs du patrimoine et de la création artistique. C'est l'approche retenue dans la stratégie d'accélération évoquée plus haut<sup>(18)</sup>. On s'éloigne ici du critère de production et de diffusion en masse, puisque se trouvent inclus des secteurs qui reposent encore fondamentalement, malgré les innovations numériques (*live streaming*, réalité virtuelle, réalité augmentée, métavers...), sur l'expérience vécue, singulière et non reproductible ;
- un troisième cercle, que reflète l'adjonction de l'épithète « créatif » à celui de « culturel », englobe l'ensemble des secteurs dont le processus de production repose essentiellement sur la créativité, et donc, sur la

<sup>(17)</sup> À noter, cependant, les définitions proposées par l'Institut statistique de l'Unesco (2009), « Secteurs d'activité ayant comme objet principal la création, le développement, la production, la reproduction, la promotion, la diffusion ou la commercialisation de biens, de services et activités qui ont un contenu culturel, artistique et/ou patrimonial », Cadre de l'Unesco pour les statistiques culturelles, Montréal, Unesco-ISU, [http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/FCS09\\_FR.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/FCS09_FR.pdf) ; ou la Commission européenne and KEA International Affairs (2019), "Architecture, archives and libraries, artistic crafts, audio-visual (including film, television, video games and multimedia), cultural heritage, design (including fashion design), festivals, music, performing and visual arts, publishing and radio. The terms 'cultural and creative sectors/CCS' and 'cultural and creative industries/CCIs' are used interchangeably by the European Commission and the European Parliament", Impulse paper on the role of cultural and creative sectors in innovating European industry, Luxembourg, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cd264783-3977-11e9-8d04-01aa75ed71a1>

<sup>(18)</sup> La stratégie couvre douze domaines : l'audiovisuel, le cinéma, le spectacle vivant dans toutes ses disciplines, la musique dans toutes ses composantes, les musées et le patrimoine (monuments historiques, archives), l'architecture, les arts visuels, le *design*, les métiers d'art, le jeu vidéo, le livre et la presse. Les secteurs connexes de la mode et de la communication sont intégrés à la démarche pour la part créative de leur activité.

propriété immatérielle. Ce « halo » comprend ainsi des industries telles que la publicité, le *design*, le luxe, la mode, la parfumerie, la gastronomie, voire « l'art de vivre » ; il se distingue de la culture en ce que la démarche créative se combine ici à une dimension utilitaire.

L'attractivité du concept d'ICC, dont un nombre croissant d'acteurs se réclament, l'expose ainsi à un risque permanent de dilution qui, en l'élargissant indéfiniment, lui ferait perdre de sa substance et de sa pertinence.

De même, l'irruption de la notion dans l'action publique pose avec une acuité grandissante la question de la place respective des politiques sectorielles et des politiques transversales. Qu'il existe des enjeux communs à l'ensemble des ICC ne signifie pas pour autant que les spécificités propres à tel ou tel secteur culturel aient disparu et que les politiques sectorielles, portées notamment par les « centres nationaux » (CNC, CNL, CNM<sup>(19)</sup>...) et par les services déconcentrés du ministère de la Culture (DRAC et DAC<sup>(20)</sup>), soient devenues inopérantes. La question est plutôt de définir une articulation harmonieuse entre les deux niveaux d'action. Le principe de subsidiarité peut ici servir de boussole, en invitant à ne déployer des politiques transversales que lorsque cet échelon présente une valeur ajoutée avérée.

Cette question interroge aussi le positionnement de la DGMIC au sein du ministère : l'émergence d'une politique des ICC l'a conduite à assumer un rôle transverse de « chef de file », y compris à l'égard de secteurs ne relevant pas de son cœur de métier traditionnel ; ce rôle nouveau implique une coopération étroite avec les deux autres directions « métiers », ainsi qu'avec la nouvelle Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratisation culturelle (2021). De même, le rôle structurant de la propriété intellectuelle dans le modèle économique des ICC implique une coordination permanente avec le Secrétariat général du ministère, auquel le droit d'auteur est resté rattaché lors de la création de la DGMIC.

<sup>(19)</sup> Centre national du cinéma et de l'image animée (1946), Centre national du livre (1946) et Centre national de la musique (2019).

<sup>(20)</sup> Directions régionales des Affaires culturelles et directions des Affaires culturelles.

Enfin, les politiques publiques en direction des ICC sont traversées par une tension entre les logiques de soutien et de régulation :

- La première peut prendre la forme d'aides budgétaires, de mécanismes fiscaux, d'appui à l'entrepreneuriat, à l'accès aux financements... Elle trouve ses justifications dans la contribution des ICC à la création de valeur et d'emplois, dans leur rôle indispensable dans le financement de la création et de la diffusion, dans la nécessité d'accompagner une transition numérique plus brutale et plus destructrice que dans d'autres secteurs et, enfin, dans les enjeux de rayonnement international et d'influence.
- La logique de régulation, quant à elle, est illustrée notamment par les quotas en matière audiovisuelle ou encore par le prix fixe du livre. Elle est fondée sur la nécessité de ne pas abandonner l'économie de la culture aux seules forces du marché et de promouvoir des objectifs tels que la diversité culturelle dans la création comme dans l'accès des publics, le pluralisme des médias, la protection des auteurs et des artistes, la souveraineté culturelle nationale et européenne, l'aménagement du territoire ou encore le développement durable.

Il arrive que ces deux logiques entrent en contradiction : la régulation contraint, par construction, les initiatives des acteurs économiques, qui dénoncent parfois un corset réglementaire freinant leur développement. Les deux objectifs sont pourtant indissociables : il n'est de diversité culturelle, de pluralisme des médias, d'épanouissement des créateurs ou de souveraineté culturelle, sans acteurs économiques puissants, divers et dynamiques.

Cette intrication profonde des objectifs industriels et des objectifs culturels est, au fond, l'illustration la plus éclatante de la pertinence de la notion d'ICC. Au XXI<sup>e</sup> siècle, il n'est plus question pour les politiques culturelles d'ignorer leur existence ou de les considérer comme des ennemis de la culture. Il s'agit, au contraire, de s'appuyer sur elles et d'orienter leur développement pour en faire l'instrument de l'accès du plus grand nombre aux œuvres culturelles les plus diverses.