

*Colloque « Le développement culturel : un avenir pour les territoires ? »  
Université de Nîmes, 17-18 avril 2008*

Catherine Bernié-Boissard  
Université de Nîmes  
Mutations des territoires en Europe  
CNRS/UM3

La notion de développement culturel, usitée depuis les années 1970, renvoie à des réalités diverses, en France, ou en Europe. Peu fondée, du point de vue théorique, elle apparaît au début des années 1960 avec la planification, comme un outil parmi d'autres de l'Etat interventionniste des années de croissance.

Elle emprunte aux **approches du développement local**, elles-mêmes basées sur les concepts de **l'économie du développement**.

Elle qualifie donc des formes variables de développement économique, social, local, urbain, en même temps qu'elle explicite **des objectifs de politique culturelle**, dessine les contours **d'un aménagement culturel** et d'une action impliquant des **partenariats entre l'Etat et les acteurs locaux**. Mais la notion fluctue au gré de l'appréciation du rôle et de la place de la culture dans la société.

Une définition est-elle cependant possible ? On tentera de répondre en posant trois questions préalables et en dégagant trois moments depuis les années 1960.

Premièrement : à quel moment apparaît la notion de développement culturel dans les politiques publiques en France ?

Deuxièmement : représente-t-elle une continuité ou une rupture au regard des politiques antérieures et pourquoi ?

Troisièmement : le rapprochement entre économie et culture, dans une économie dite de la connaissance, prolonge-t-elle ces approches, notamment au niveau des territoires ?

Le premier moment est celui des fondations, lié à la création et aux objectifs du Ministère de la Culture en 1959. La question centrale alors est celle des publics, donc de la démocratisation de l'accès à la culture. On pourrait le formuler ainsi : la culture, c'est bon pour les publics.

Le deuxième est celui de l'appropriation de la notion de développement culturel par les collectivités locales. La culture, c'est bon pour les territoires.

Le troisième est contemporain de l'association étroite entre développement économique et développement culturel. La culture c'est bon pour l'économie.

**1 - Premier moment du développement culturel :  
la culture c'est bon pour les publics**

Le développement culturel apparaît comme une idée neuve dans les travaux des Commissions du 4<sup>e</sup> Plan, au début des années 1960. C'est une double réponse aux interrogations de l'époque. Questionnements sur le sens de la culture, confrontée aux mutations de la société et à la culture de masse. Problématiques en termes d'aménagement et

d'équipement d'un territoire caractérisé par l'expansion économique et démographique, la croissance urbaine et de nouvelles inégalités sociales.

Pour ses initiateurs, la planification a un rôle moteur dans la modernisation sociale. C'est un outil de démocratisation de l'accès à la culture. La prospective permet l'affichage de finalités sociales, elle légitime donc le financement public d'objectifs partagés par la société. La création des Maisons de la culture est une illustration de l'implication de l'Etat, ouvert à la collaboration avec les collectivités et les associations.

Le développement culturel est alors défini comme une intervention volontaire, fondée sur un système de valeurs héritées du Front Populaire et de la Résistance (humanisme, démocratie sociale et culturelle).

**Il accompagne l'essor économique**, libérateur de temps libre pour les loisirs, **c'est une sorte d'antidote à la civilisation industrielle, un supplément d'âme**. Il répond aux objectifs de démocratisation fixés par le décret de création du Ministère en 1959: « rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité au plus grand nombre possible ... ». Rendre présente la culture vivante et les œuvres universelles.

Mais il associe des termes a priori antagonistes: planification économique, dont le but est la croissance du revenu national, et planification culturelle, dont les objectifs ne peuvent être ramenés à la seule programmation d'équipements ou d'interventions.

Il y a un dilemme entre patrimoine à sauvegarder et création à favoriser, entre choix d'un public cultivé, élitiste, ou d'un public représentant l'ensemble des citoyens. Or, comme l'a souligné Pierre Bourdieu (*L'Amour de l'art*, 1966), les inégalités culturelles entre classes sociales persistent. Du coup, le mythe du salut culturel, sur lequel repose l'idée d'une culture universelle, accessible à tous, paraît illusoire.

Edgar Morin parle de modèle *éconocratique*, c'est-à-dire d'un mixte de l'économie et de la technocratie. Il stigmatise le développement culturel, considéré comme « développement parfumé de spiritualité ». On chercherait à évaluer des taux de croissance culturelle comme des taux de croissance du revenu national ... Le développement culturel se présentait comme réponse au productivisme et à la rationalité industrielle, en fonction d'une visée humaniste. Il est critiqué car il place précisément la culture à côté ou à part des autres secteurs, sépare culture cultivée et diffusion de masse (les mass media absentes des Maisons de la Culture par exemple).

A rebours de ces conceptions jugées réductrices, **est avancée la notion de créativité individuelle, associée à celle de démocratie culturelle, qui deviendront l'une et l'autre des références des années 1980**.

L'historien Philippe Poirrier place l'après-68 sous le signe du développement culturel, après les premiers constats d'échec de la démocratisation. Volet majeur de la « nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas, Premier Ministre de 1969 à 1972, celui-ci se différencie de l'action culturelle d'André Malraux. Pour Georges Pompidou comme pour le ministre de l'époque Jacques Duhamel « la culture relève de l'éducation et de l'information ».

Le concept de démocratisation est infléchi par deux approches nouvelles : l'acception anthropologique de la notion remplace l'acception universelle de la « haute culture » ; la reconnaissance de la diversité des voies pour atteindre la démocratisation remplace la nécessité du choc esthétique. L'Etat doit aider matériellement la création, sans quoi « le développement culturel serait, à la longue, le partage des pains sans le miracle de la

multiplication » (J. Duhamel, 1971). Son rôle est de **faciliter la diffusion culturelle et de refuser l'emprise de l'économie de marché**. Face à la crise de la culture, qui est aussi une crise de civilisation – nous sommes après Mai 68 -, l'action culturelle a une dimension éthique.

Cet « humanisme du développement », marqué par l'utopie de 68 a pu cependant être considéré comme un retour à la nostalgie romantique, d'où vient le sens moderne du terme de culture, antidote à l'industrie et au marché. En quelque sorte, plus que jamais, supplément d'âme.

Au cours de cette première période, **la culture est au cœur des dispositifs. L'acteur principal est l'Etat, la cible est le public, l'objectif est la démocratisation de l'accès. La deuxième période est une période de contractualisation**. Ce n'est plus seulement le public qui est visé, ce sont les territoires, la culture étant considérée comme une valeur ajoutée. De centrale, elle devient seconde. Les collectivités ont pris le relais de l'Etat.

## **2 - Deuxième moment du développement culturel : la culture c'est bon pour les territoires**

Malgré l'échec de la *Nouvelle société*, les fondements d'une politique décentralisée sont posés : lente mise en place des DRAC, création d'un fonds d'intervention culturelle (FIC) interministériel, qui illustre le principe de « la dimension culturelle de l'acte politique ». Le **développement culturel entre dans les faits, avec la prise en compte de la dimension culturelle de l'aménagement**. Il désigne des dispositifs contractuels destinés à favoriser la démocratisation par le soutien à des « actions innovantes », au sein d'un espace qui devient polycentrique.

Chartes culturelles, Office national de diffusion artistique (ONDA) en 1975, puis, à partir du ministère Lang, dès le début des années 1980, Direction et Conventions de développement culturel, visent à la fois un aménagement équilibré du territoire et un élargissement des publics et des pratiques. Régionalisation et décentralisation sont à l'ordre du jour, les collectivités locales entrant de plain-pied dans la gestion de la culture.

Après une phase de polarisation et de concentration, dans l'espace national, c'est une **nouvelle géographie** qui se dessine. Marquée par la division spatiale du travail : d'une part, les métropoles sont les lieux d'accueil des nouvelles technologies et des hautes qualifications. **La culture sera un vecteur de leur rayonnement** à l'échelle internationale. D'autre part, les villes moyennes et régions à l'écart des dynamiques économiques engagent de vastes programmes d'équipement en logements, services de loisirs et culturels, **pour devenir ou redevenir attractives et retenir la main-d'œuvre**.

Les premières manifestations de la crise des années 1970 (fermeture d'entreprises, montée du chômage) ont un impact sur ce phénomène. Les commissions culturelles du Plan sont intégrées au programme *Habitat et Vie sociale* (HVS, 7e Plan), lancé en 1977, qui vise à améliorer la qualité du bâti et la vie quotidienne dans les grands ensembles dégradés. La culture est un vecteur de cohésion sociale, un outil d'initiatives interculturelles. A l'échelle européenne, le programme *URBAN* agira en faveur du développement durable des villes en crise, intégrant la culture à la gestion urbaine.

La culture fait partie des compétences de l'Union européenne depuis 1992. Elle répond au besoin de cohésion d'un espace qui devient plus hétérogène, mais elle est soumise aux enjeux économiques et relève d'une vision libérale assez peu encline à l'intervention publique. C'est pour son caractère symbolique qu'elle est la mieux connue, par exemple avec la désignation périodique d'une *Ville*, puis d'une *Capitale européenne de la culture*. De fait, les collectivités locales l'utilisent comme facteur de changement, en investissant dans la création, la diffusion, le patrimoine. Le lien entre culture et développement est régulièrement proclamé, comme en témoigne la Convention de l'UNESCO sur la diversité, entrée en vigueur en 2007. Sans qu'existe, toutefois, d'indicateur de développement culturel permettant une classification.

A travers ces évolutions, **ce n'est plus seulement la démocratisation de l'accès qui est recherchée, c'est la valorisation ou la requalification des territoires**. Par analogie avec le champ politique, ne peut-on considérer que **le développement culturel fonctionne à la manière d'un mythe** ? Dans le sens d'un récit de caractère explicatif, pour une société en crise – un récit issu de la réalité sociale, à la fois créateur de cette même réalité.

La notion de développement culturel ne s'apparente-telle pas à la pensée magique dont a parlé Claude Lévi-Strauss ? La solution ad hoc aux difficultés sociales des quartiers et aux besoins de requalification des territoires ? L'instrument d'une recomposition des identités des groupes sociaux déstabilisés par l'ouverture des économies ? (des résultats grandioses) ;

### **3 - Troisième moment du développement culturel : la culture c'est bon pour l'économie**

Dans l'histoire de l'économie, les rapports entre culture et développement économique sont passés par trois phases : **séparation entre deux champs distincts, instrumentalisation de l'une par l'autre, enfin autonomisation de la culture**. Ce qui surdétermine cette dernière phase est l'émergence **d'une économie dite de la connaissance, qui fait de l'innovation un critère de compétitivité décisif**.

La part des investissements intangibles (recherche, éducation) s'est accrue, par rapport à l'investissement tangible (capital physique). La place croissante de certaines activités immatérielles dans l'économie mondiale traduit ainsi une intensité croissante de la production en connaissances. Les frontières entre innovation et créativité en sont dès lors brouillées, le concept d'immatériel pouvant recouvrir l'une et l'autre. Par ailleurs, si l'augmentation des niveaux de scolarisation et d'études, si la croissance des activités fondées sur la création et la diffusion de nouvelles connaissances, telle l'informatique sont des phénomènes récents, **il reste que le capitalisme s'est historiquement appuyé sur l'innovation**. Alfred Marshall le disait déjà en 1890 : « La connaissance est notre plus puissant moteur de production » ...

C'est le caractère symbolique et les qualités portées par la culture, de même que les compétences artistiques, par exemple à travers le design, qui entrent à leur tour plus largement dans les processus de production. **Le terme de créativité diffuse** exprime bien ce phénomène d'expansion.

L'émergence récente de lieux d'expression de la créativité, hors les murs, avec les anciennes friches industrielles, les fêtes ou les festivals, et à domicile, avec les nouvelles technologies, l'irrigation artistique de nombreuses industries où se multiplient les interfaces avec l'art, témoignent de ce mouvement. Le paysage culturel est modifié en profondeur,

l'accès du plus grand nombre aux œuvres de l'esprit dont rêvait A. Malraux est virtuellement possible.

La mise en évidence de l'existence d'une *classe créative*, le constat des bénéfices liés à la proximité, sur le modèle des anciens districts industriels assurant coopération et mutualisation des savoir-faire, conduit à identifier de véritables districts culturels, spontanés ou fabriqués/labellisés par les pouvoirs publics. Des systèmes productifs locaux, empruntant au vocabulaire de l'économie industrielle.

Le terme décrit bien la **tendance à l'agglomération spatiale des producteurs** (Scott, 2000) et à la **métropolisation des activités**. Là où se trouve le marché de l'emploi artistique, rassemblant producteurs, artistes et techniciens. Là où les budgets publics les plus conséquents contribuent à la croissance des industries culturelles dans les pays capitalistes.

Si la culture s'est relativement autonomisée dans le discours sur le développement, il reste que l'emprunt du vocabulaire au champ de l'économie témoigne de fait d'une subordination. La tendance à survaloriser ses ressources, dans les discours et programmes institutionnels, relève bien souvent d'une argumentation incantatoire. L'échec de la stratégie de Lisbonne (faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive en 2010) va de pair avec une certaine effervescence visant à mettre en avant les multiples atouts du secteur culturel élargi au secteur créatif (publicité, industries connexes comme la fabrication d'ordinateurs) ... Tous les indicateurs sont positifs : emploi, chiffre d'affaires, valeur ajoutée au PNB ... etc. Dans un ouvrage publié en 2005, « La culture et le développement local », l'OCDE présente une synthèse éloquente: la culture est **levier de l'organisation du territoire**, à l'origine de **développement local par la création de produits**, au sein de districts (quartiers de loisirs urbains, districts de la mode, de l'édition, de musées ou de cinéma). L'hypothèse de la relation entre l'existence d'une classe créative et la formation de districts semble confirmée : des arts à la culture (c'est-à-dire les arts plus les industries culturelles) et à la créativité (la culture plus les industries créatives), l'indice de concentration des activités est croissant.

La plupart de ces approches sont cependant nuancées par une observation plus fine des sous-secteurs que recouvrent les termes de culture ou de créativité, et des cycles de vie très variables d'une expérience à l'autre. Ainsi, **l'emploi culturel** est plus précaire que la moyenne partout en Europe, il a même tendance à baisser dans le spectacle vivant. Et **les compétences du secteur créatif** sont davantage recherchées par les entreprises non culturelles, en fonction d'une logique d'intégration de toutes les capacités et du potentiel cognitif des individus.

Pour conclure, peut-on réellement mesurer l'impact économique de la culture, son rôle dans le développement territorial ?

Les appareils de mesure sont incomplets ou inexistants. Dans certains cas, les pouvoirs publics sont défaillants. C'est la conclusion d'un rapport parlementaire sur « L'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires » (2006) qui note **l'absence d'outil de mesure de l'effort des collectivités locales**, constituant un point aveugle des politiques d'aménagement culturel.

**Les études d'impact** reposent quant à elles sur le concept économique de **multiplicateur** c'est-à-dire la mesure des effets directs, indirects et induits dans divers secteurs de l'économie locale. Le risque est alors de réduire la culture au seul prisme de la **rationalisation budgétaire**, d'en faire une variable de la concurrence entre les territoires, laissant de côté leur dimension émancipatrice pour les individus, difficile à quantifier.

Ce risque est présent dans le rapport Jouyet-Lévy (2006) intitulé « L'économie de l'immatériel, la croissance de demain ». Celui-ci inverse en effet le regard. La notion « d'immatériel » est appliquée à l'innovation, à la recherche, à la formation et à l'enseignement, au design, à la mode, en passant par la créativité, le jeu vidéo, la publicité, les marques ! Les rapporteurs précisent qu' « *il existe une autre catégorie d'actifs immatériels : l'ensemble du champ des immatériels liés à l'imaginaire* » ce qui permet de mettre sur le même plan « *la création artistique et culturelle* », la publicité ou les marques... L'objectif est d'intégrer le design, la publicité et la créativité dans le champ culturel, de la formation et de la recherche, notamment pour bénéficier des droits et protections de ces secteurs et réciproquement d'intégrer la recherche et les actifs publics dans l'entreprise privée. En quelque sorte un PACS entre l'économie et la culture, vs l'exception culturelle...

L'ensemble du champ des immatériels liés à l'imaginaire est une composante des actifs de l'économie de la créativité... Ces actifs étant « fondés sur l'idée de création », ils constitueraient en quelque sorte le « pendant du concept d'innovation dans le domaine technologique ». La créativité serait une extension de l'innovation technologique, un élément majeur de toute politique industrielle, d'où découlerait naturellement un besoin de dérégulation des institutions, musées ou universités labellisées par exemple.

**La culture, l'éducation, la création sont-ils toujours considérés comme un bien public ?** C'est-à-dire, un bien possédant au moins trois caractères essentiels : c'est un bien non-rival : sa consommation ne la détruit pas, elle est inépuisable ; un bien non-exclusif : personne ne peut être exclu de sa consommation; un bien cumulatif, qui permet d'engendrer d'autres connaissances.

La question nous renvoie au débat récurrent sur la culture et les territoires, à savoir le sens et la place accordés dans les sociétés aux productions de l'esprit et de l'imaginaire. N'a-t-on pas exigé du développement culturel des fins inaccessibles ? Mais peut-il y avoir développement des territoires sans développement culturel ?

### *Repères bibliographiques*

Claval Paul, (2002), *La géographie culturelle, Une nouvelle approche des sociétés et des milieux*, Edition Nathan, (1<sup>re</sup> éd. 1995)

Conseil de l'Europe, (1998), *La culture au cœur, Contribution au débat sur la culture et le développement en Europe*, Editions du Conseil de l'Europe.

*Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, (2001), sous la direction de Emmanuel de Waresquiel, Larousse / CNRS éditions

*Les collectivités locales et la culture. Les formes de l'institutionnalisation, XIXe-XXe siècles*, (2002), sous la direction de Philippe Poirrier avec la collaboration de Vincent Dubois, Documents du Comité d'histoire du Ministère de la culture, La Documentation française.

*La politique culturelle en débat. Anthologie, 1955-2005* (2006), textes réunis et présentés par Geneviève Gentil et Philippe Poirrier, Documents du Comité d'histoire du Ministère de la culture, La Documentation française.

*Les Métropoles Régionales et la culture, 1945-2000* (2007), par Françoise Taliano-des Garets, Documents du Comité d'histoire du Ministère de la culture, La Documentation Française.

Greffe Xavier, (2002), *Arts et artistes au miroir de l'économie*, Economica.

Gumuchian Hervé et Pecqueur Bernard (s/d), (2007), *La ressource territoriale*, Anthropos.

Lévy Maurice, Jouyet Jean-Pierre, (2006), *L'économie de l'immatériel : la croissance de demain*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, La Documentation française.

Moulinier Pierre,(2002), *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan.

Poirrier Philippe,(1997) « L'histoire des politiques Culturelles des villes », *Vingtième siècle-*, revue d'Histoire, n°53, p. 129-146.

OCDE, (2005), *La culture et le développement local*.

Rigaud Jacques, (1996), *Pour une refondation de la politique culturelle*, La Documentation française.

Rioux Jean-Pierre, Sirinelli Jean-François (s/d) (1997), *Pour une histoire culturelle*, L'univers historique, Seuil.

Catherine BERNIE-BOISSARD, docteur en Aménagement, est maître de conférences à l'Université de Nîmes, laboratoire Mutations des territoires en Europe - CNRS/ Montpellier 3. Auteure d'ouvrages sur la ville *Des mots qui font la ville* (2008), *Regards d'urbanité, Parcours, recherches et pistes dans la ville* (2004), et co-auteure de livres sur les relations ville/culture « *Espaces de la culture, politiques de l'art* » (2000), elle s'intéresse aux interactions entre espaces urbanisés et pratiques artistiques et culturelles.