

CYCLE DES HAUTES ÉTUDES DE LA CULTURE

Session 22-23 : « Les temps de la culture »

Synthèse du Rapport du Groupe 3

**Territoires d'Outre-Mer : quels décalages dans la politique
culturelle française et comment y remédier ?**

RÉFÉRENT : Christophe POMEZ, directeur des affaires culturelles de Martinique

Membres du groupe :

- **Charlotte BRUYERRE**, directrice générale adjointe, Centre national d'art et de culture - Georges Pompidou
- **Hélène FRIBOURG**, directrice culture et citoyenneté, conseil départemental de la Gironde
- **Damien HEURTEBISE**, directeur de l'accueil et des publics, Château de Fontainebleau
- **Cédric MARTIN**, directeur délégué - administrateur de la Biennale de Lyon
- **Christelle MOREEL**, déléguée adjointe à la musique, direction générale de la création artistique, ministère de la culture
- **Sébastien TISON**, conseiller en charge de la culture, du numérique et du sport à France urbaine

Avec la participation de **Christiane Fagbemi**, étudiante à SciencesPo Paris

Synthèse et principaux points du rapport

Les territoires d'Outre-mer conjuguent retards par rapport à l'Hexagone en termes de revenus, d'emploi et d'équipements (dans tous les domaines dont la culture) et une extraordinaire richesse : 12 collectivités territoriales situées sur 4 océans représentant 2,7 millions d'habitants, 56 des 75 langues recensées officiellement en France, toutes langues vivantes, souvent des langues maternelles. Les exemples n'en manquent pas.

La prise en compte de ces spécificités est pourtant récente. Un exemple révélateur : ce n'est que depuis 2018 que l'enquête « Pratiques culturelles » mise en place depuis le début des années 1970 par le service statistique du ministère de la Culture (Deps) intègre dans son champ les départements et territoires d'Outre-mer.

C'est tout l'intérêt de ce rapport que de se pencher sur cette dichotomie et rechercher, après d'autres et en tenant compte des initiatives déjà engagées par les pouvoirs publics, des propositions d'action réalistes et pragmatiques.

Dans son approche le rapport met en exergue des décalages existant entre les territoires d'Outre-mer et l'Hexagone, juxtaposant les situations matérielles mais également des perceptions, avec d'un côté une probable difficulté pour appréhender des sujets complexes avec les outils habituels et de l'autre côté un sentiment d'invisibilité et de manque de considération.

La réflexion du groupe a été nourrie par une expérience de terrain grâce à l'appui de son référent Christophe Pomez, directeur des affaires culturelles de Martinique, et l'Office national de diffusion artistique (ONDA) dans le cadre de la participation à la Rencontre Interrégionale de Diffusion Artistique (RIDA) organisée par l'ONDA du 2 au 7 mai 2023 en Guadeloupe, l'occasion de rencontrer plusieurs acteurs locaux. La synthèse du contenu de cette rencontre fait l'objet d'une annexe de ce rapport.

*

Éloignement, réalités géographiques et climatiques très différentes, situation économique et sociale très en dessous des moyennes nationales : ces territoires sont en effet en profond décalage avec l'Hexagone. Dans le domaine culturel, les moyens investis et le nombre d'équipements présents sur ces territoires sont également inférieurs à ceux constatés dans l'Hexagone.

Ces différences se traduisent dans les pratiques culturelles : une fréquentation des musées inférieure, une offre culturelle institutionnelle moins développée ou ne correspondant pas aux attentes de la population, mais aussi une vitalité culturelle indéniable, souvent pratiquée hors institution.

Même si les inégalités entre les territoires d'Outre-mer sont pointées depuis longtemps (voir notamment le rapport de Michel Colardelle commandé en 2009 par le ministère de la Culture sur ce sujet), un sentiment d'invisibilité demeure. Pour quelle raison un rééquilibrage des investissements et des financements n'a-t-il pas été enclenché ? Le rapport s'interroge sur ces écarts et apporte des pistes de réflexion pour y remédier.

Ce sujet s'inscrit par ailleurs dans un contexte politique et social très sensible, rythmé par plusieurs séquences institutionnelles qui ont contribué à remettre les enjeux ultramarins au cœur de l'actualité et à l'agenda du Gouvernement. On citera notamment l'*Appel de Fort-de-France de 2022* où plusieurs élus locaux de différents territoires ont appelé à un changement profond de la politique ultramarine et ont exprimé le souhait de définir un nouveau cadre d'application des politiques publiques pour qu'elles soient au plus près des réalités locales. Dans ce contexte, les préoccupations culturelles ne sont pas toujours au cœur des priorités et les collectivités locales et peuvent paraître rétrogradées même si la question mémorielle liée à l'esclavage, et la présence d'un patrimoine immatériel très important réhabilitent en partie la présence et l'importance de la culture, d'une culture.

Ce rapport s'articule donc autour d'une double approche :

- s'appuyer sur des exemples précis et des pratiques dont la méthode pourrait servir d'appui pour d'autres territoires (notamment dans l'Hexagone) ;
- inscrire les propositions dans une démarche de réciprocité et d'enrichissement mutuel qui permettrait de dépasser la dialectique persistante entre autonomie et reconnaissance par l'État des territoires ultramarins.

Il convient pour cela de changer de point de vue en renversant la notion d'Outre-mer en s'employant à ne pas maintenir un paradigme colonial, ni réduire ces territoires à leur « *périphicité* » mais à en reconnaître au contraire la diversité.

I – Les politiques de label en question

La présence des labels et appellations qui ont pour but de valoriser la diversité culturelle et patrimoniale sur l'ensemble du territoire demeure rare en Outre-mer. Le rapport s'attarde sur ce constat et tente d'en expliquer les causes et de proposer des pistes d'évolutions.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le manque de labellisations, qu'elles soient structurelles et culturelles (ex : l'absence des financements des collectivités territoriales, la défiance des territoires envers des politiques culturelles jugées descendantes et non-adaptées, l'absence de structures de formations supérieures des professionnels de la culture, etc.).

Le contexte actuel semble favorable à une évolution des labellisations. Le Ministère a en effet commencé un travail sur la révision des labels et notamment de leurs cahiers des missions et des charges. Il s'agit donc de saisir l'opportunité de cette réflexion pour mieux inscrire la visibilité des territoires ultramarins et leurs spécificités dans les politiques publiques culturelles.

Le rapport relève cependant que les critères actuels ne permettent pas toujours aux structures ultramarines de prétendre à cette labellisation **et méritent donc d'être adaptés** pour permettre aux territoires une reconnaissance par l'État de leurs spécificités culturelles. Pour le permettre, plusieurs chantiers devraient être menés portant sur les compétences, la formation et les ressources des institutions culturelles ainsi que sur une adaptation des critères des missions et des charges.

A ce titre le rapport préconise :

- La mise en place de moyens pour que les structures se rapprochent du cahier des missions et charges du label (ex : mise en réseaux, formation, moyens dans l'accompagnement artistique, accompagner l'EAC, assurer une véritable politique d'investissement en lien avec les collectivités) ;
- L'adaptation des critères d'attribution des labels en lien avec la spécificité des territoires, en gardant un niveau d'exigence artistique élevé (ex : système de bonifications pour les structures labellisées Outre-mer, reconnaissance des cultures ultramarines, seuils de subventions, visibilité imposée des artistes ultramarins en métropole, ouverture des cahiers des charges à des formats différents, etc.)

La mise en place de ces adaptations doit s'appuyer sur l'échelle déconcentrée de l'État avec notamment les DAC en position d'initiative centrale, capables de faire un état des lieux précis de l'offre existante et de repérer les établissements ou équipes artistiques sur lesquels s'appuyer pour aller vers une réelle structuration de l'offre culturelle.

II – Formation et professionnalisation

Le rapport fait état d'une situation dégradée en pointant notamment les disparités et inégalités face à la formation initiale et continue dans les territoires d'Outre-mer.

Ces territoires, représentant quelques trois millions d'habitants, sont les oubliés des réseaux d'écoles d'art et des universités formant aux métiers de la culture. Par conséquent, les candidats se tournent vers l'Hexagone, ou l'étranger (Amérique du Nord notamment), pour s'assurer un avenir professionnel. Ces inégalités se traduisent par une absence voire une non-représentation dans les réseaux nationaux entraînant une marginalisation des professionnels d'Outre-mer.

Seules La Réunion et la Martinique ont une école d'art et de design, à titre d'exemple. Le niveau de diplôme des jeunes reste en général inférieur à la moyenne nationale et le nombre d'entre eux peu ou pas diplômés atteint (or Mayotte) jusqu'à 54% contre 16% à l'échelle nationale. L'accès à l'emploi et les niveaux de chômage restent supérieurs aux moyennes nationales (15-30%) rendant le marché de l'emploi contraint et les dispositifs d'accompagnement et de professionnalisation perfectibles. Malgré une croissance de l'emploi en pleine accélération dans les DOM, la situation reste très dégradée dans le champ culturel (1,4% de la population active occupe un emploi culturel tandis que la moyenne nationale est établie à 2,3%).

Le rapport montre également que le corps politique semble moins aguerri sur les sujets culturels que sur les autres ; l'intérêt personnel ou l'instrumentalisation politique sont souvent mis en avant comme facteurs explicatifs des difficultés rencontrées dans le pilotage de projets et il s'avère nécessaire d'accompagner les élus locaux sans emprunter pour autant une approche moralisatrice.

Les initiatives existantes, comme le pacte pour faciliter l'émergence et la visibilité d'artistes ultramarins, sont encourageantes mais doivent être élargies à des formations à destination de futurs professionnels sur tous les corps de métiers.

De plus, la prise en charge des dépenses liées au déplacement des étudiants pour rejoindre une formation du supérieur reposent sur des critères limitatifs qui devraient être revus (ex : étendre l'âge au-delà des 26 ans, étendre les territoires qui en bénéficient, étendre le plafond et le niveau du foyer fiscal).

Une adaptation du statut de l'intermittence du spectacle permettant l'intégration d'un nombre d'heures d'EAC différent de ce qu'il est en Hexagone peut être une piste de réflexion amenant à une meilleure professionnalisation des artistes et techniciens.

III – Expérimentation, différenciation et fiscalité

Le rapport s'interroge enfin sur la place pour l'expérimentation et la différenciation dans les politiques culturelles ultra-marines.

La réforme constitutionnelle de 2003 a permis l'introduction **d'un droit à l'expérimentation des collectivités locales**, prolongé par plusieurs dispositions institutionnelles et évolutions réglementaires (loi 3DS en particulier), notamment en termes de différenciation et de décentralisation, plaidant pour que la réussite d'une expérimentation soit à la discrétion des élus locaux en fonction des réalités locales.

La question se pose alors de savoir si les collectivités ultra-marines ont les moyens de la différenciation et de la décentralisation. L'*Appel de Fort-de-France*, appelant à la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux réalités de chacune des régions, ne propose aucune déclinaison de propositions pratiques.

Les études de terrain révèlent des manques d'expertises et de ressources – en particulier au sein des collectivités territoriales – en regard des enjeux et des demandes associées. Charge à l'État de porter structurellement et financièrement des initiatives initiées localement, comme ce qui est rendu possible par le Fonds d'innovation territoriale qui vise à soutenir des expérimentations et des innovations à porter avec des collectivités territoriales. Cependant, ce fonds recouvre uniquement des aides à l'investissement, parfois préjudiciables dans l'écart que nous constatons avec le besoin en fonctionnement des territoires ultra-marins, en termes de budget mais également d'ingénierie et d'expertise.

Le rapport interroge enfin la déclinaison de l'administration centrale dans l'organisation des territoires ultra-marins en insistant notamment sur la multiplication de statuts particuliers qui ont fait évoluer les services culturels de l'État dans leur appellation tout autant que dans leurs missions. Le rapport esquisse l'idée d'une logique de territorialisation des politiques culturelles encore plus marquée dans les territoires ultra-marins.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS DU GROUPE 3

CONCERNANT LA POLITIQUE DES LABELS

- Accompagner les structures locales pour leur permettre de se rapprocher des cahiers des charges des labels : favoriser leur inscription dans les réseaux professionnels pour un partage de connaissances (administratifs, techniques et artistes) - jumelage avec structures déjà labellisées ? Favoriser le développement des résidences d'artistes pour développer les filières.
- Adapter les critères d'attribution des labels (système de bonifications, seuils de subvention, label commun pour plusieurs structures en inter-régional, mutualisation inter-labels) tout en conditionnant les aides au suivi de formations et en fléchissant une partie des subventions d'investissement vers le petit équipement.
- Renforcer les exigences à l'égard des structures labellisées dans l'Hexagone : imposer la visibilité des artistes ultramarins dans les labels en métropole (ex : accueillir à minima 1 artiste ultra-marin en résidence sur la durée d'un mandat).

CONCERNANT L'EMPLOI, LES METIERS, LA FORMATION

- Développer des réseaux et des programmes d'échanges entre les salariés des structures culturelles d'Outre-mer et des lieux en Hexagone travaillant spécifiquement sur la présence d'artistes ultramarins dans leur programmation.
- Adapter et renforcer les formations (CNFPT, AGEFIF, ...): renforcement des formations à distance, modules de formation réguliers, formation des dirigeants de lieux à leur prise de poste.
- Adapter le statut d'intermittence à la réalité du marché de l'emploi local et réfléchir à assouplir les conditions d'accès en revalorisant notamment les heures d'intermittence en fonction des réalités des territoires.
- Renforcer l'accompagnement des professionnels :
 - identifier un bureau de conseil territorial : une personne ressource à l'échelle de la DAC
 - identifier un centre de ressources par territoire pour la structuration/gestion d'équipements (ingénierie culturelle, gestion des matériels, administration et budget)
- Lieu de formation : faute de créer de nouveaux équipements, expérimenter un dispositif de conservatoire « itinérant » sur l'Arc Caribéen.
- S'inspirer d'Erasmus + en encourageant des partenariats stratégiques régionaux permettant le rapprochement des différents acteurs impliqués dans un secteur donné, en poussant à des alliances sectorielles pour favoriser les coopérations entre les établissements de formation et les entreprises.
- S'inspirer d'autres programmes (Pestalozzi Program) pour favoriser la création d'un réseau à l'échelle européenne et nationale entre les enseignants, favorisant les échanges entre les salariés des structures des DOM, en renforçant les formations à distance et la capacité d'ingénierie culturelle locale.

CONCERNANT L'EXPERIMENTATION, LA DIFFERENCIATION ET LA FISCALITE

- Renforcer le rôle des Conseils locaux des territoires pour la Culture (CLTC) dans la relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales dans l'orientation des politiques culturelles, afin de créer les conditions d'une différenciation plus aboutie.
- Convenir d'une lisibilité et d'une portée à connaissance des dispositifs de financement auprès des porteurs de projets et acteurs culturels, avec pour réflexion l'accompagnement en ingénierie dans les dépôts de dossiers.
- Revoir la périodicité des représentants de l'État dans leur mission, en disposant d'affectations plus longues dans les territoires d'Outre-mer. Cette dimension de domiciliation appelle également un module spécifique à la formation de hauts-fonctionnaires pour permettre d'appréhender les enjeux des territoires ultra-marins.
- Faire émerger les dispositifs de financement de droit commun (DSIL, DETR) à des projets culturels et de rénovation du patrimoine vernaculaire adaptés aux territoires ultra-marins.
- Accorder une plus grande latitude fiscale aux territoires ultra-marins et rendre envisageables la requalification de budget d'investissement en budget de fonctionnement.
- Mettre à plat l'octroi de mer en rendant inéligibles certains produits culturels, afin de faciliter leur pénétration sur les territoires ultra-marins au nom de l'accès à la culture et des droits culturels. Ce principe de dérogation pourra en particulier s'appliquer à des biens culturels comme le livre.
- Prix unique du livre (livre scolaire notamment).