

SYNTHESE

La mission a concerné l'ensemble des directions régionales métropolitaines ainsi que quatre directions des affaires culturelles d'outre-mer. La Corse fait l'objet d'une mission spécifique et le rapport en sera présenté distinctement.

Les thèmes d'évaluation portaient sur sept sujets :

- les modifications apportées à l'environnement institutionnel des DRAC du fait du développement de l'intercommunalisation,
- la contribution des DRAC aux décisions d'urbanisme et aux opérations de revitalisation urbaine, en particulier dans les villes moyennes,
- les réponses à apporter aux handicaps, notamment physiques et sensoriels, qui limitent l'accès aux biens et services culturels,
- la participation des DRAC à la mise en œuvre de la politique ministérielle de promotion de la diversité dans les fonctions de direction d'établissements culturels et d'accès aux dispositifs d'aide dans le domaine artistique,
- la diffusion au plus grand nombre des contenus culturels numériques,
- les nouveaux métiers dont le besoin apparaît en DRAC,
- l'évolution des fonctions de chef d'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP).

Le choix de ces thèmes a traduit, pour l'essentiel, la volonté d'analyser la capacité des DRAC à s'inscrire dans la mise en œuvre de politiques publiques dépassant le strict champ des missions du ministère et répondant à des attentes de nos concitoyens.

Trois des thèmes (la revitalisation urbaine, la diversité et la diffusion au plus grand nombre des contenus culturels numériques) figuraient dans la directive nationale d'orientations (DNO) 2016-2017 du 7 octobre 2015.

De manière générale, il s'agissait pour la mission de l'IGAC d'évaluer les modes de travail des DRAC, en interne et avec leurs partenaires (autres services de l'État, collectivités territoriales, acteurs professionnels), sur les différents thèmes retenus. La mission devait permettre de repérer les bonnes pratiques de manière à les faire connaître, ou d'identifier les difficultés, en citant des exemples concrets. Les réponses attendues étaient donc d'ordre qualitatif et non pas quantitatif.

Les thèmes étudiés sont bien présents dans l'activité des directions régionales, souvent à l'initiative d'un ou plusieurs conseiller(s) ou service(s). Mais ils ne donnent pas toujours lieu à des processus de travail explicites et partagés au sein des DRAC.

Ce qui paraît parfois manquer, c'est, pour chaque thème, un diagnostic de la situation régionale, une réflexion commune à l'ensemble des services de la DRAC, l'inscription à

l'agenda de la direction, la définition de modes d'action, la mise en valeur des résultats, la définition d'un partenariat avec les collectivités territoriales.

1 - L'intercommunalisation

La loi « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRE) du 7 août 2015 a élevé le seuil des intercommunalités de 5.000 à 15.000 habitants. Un processus de recomposition des EPCI est donc à l'œuvre sur l'ensemble du territoire. S'il est beaucoup trop tôt pour analyser les conséquences de cette évolution majeure, en revanche, il a paru important d'apprécier la manière dont les DRAC l'anticipent et la préparent.

Les réponses à l'enquête de l'IGAC montrent qu'il s'agit bien d'un sujet de préoccupation pour les directions régionales, même si elles n'ont pas toutes mis en place un dispositif partagé de suivi et d'analyse. La plupart des DRAC observent bien entendu l'évolution de la situation et peuvent d'ores et déjà indiquer quels sont les EPCI d'un certain poids qui ont pris (ou s'appêtent à prendre) tout ou partie des compétences culturelles. Certains conseillers sectoriels, en particulier dans le domaine du livre et de la lecture, se sont emparés de ce sujet ou ont déjà été sollicités par des élus ou des services : l'accroissement d'un territoire conduit souvent à reconsidérer la carte d'implantation des bibliothèques.

Les UDAP sont fortement sollicités par les EPCI qui préparent un plan local d'urbanisme intercommunal.

Dans quelques DRAC, des conventions culturelles sont désormais conclues avec les intercommunalités, voire des métropoles, comme à Grenoble en mars 2017.

Des DRAC mettent beaucoup d'espoirs dans la capacité des communes rurales à se renforcer par l'intercommunalisation et à aborder, ainsi mieux armées, la définition de politiques culturelles.

En revanche, on constate souvent l'absence d'une réflexion partagée au sein de la DRAC sur ce bouleversement majeur du paysage institutionnel qui aura de fortes incidences sur la conduite des politiques culturelles en partenariat entre l'État et les collectivités.

Le renforcement de la position des DRAC viendra pour l'essentiel d'une observation, d'une analyse et d'une stratégie définie au sein de chaque direction régionale, en mobilisant l'ensemble des cadres concernés.

2 - L'urbanisme

Les communes détiennent la compétence en matière d'urbanisme depuis les lois de décentralisation des années 1980 et prennent notamment les décisions d'autorisation de travaux sur leur territoire. Du côté de l'État, le ministère chargé de l'environnement élabore, anime et évalue les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement ; il définit en particulier la politique du droit des sols. Il est représenté au niveau territorial par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et par les directions départementales des territoires (DDT), chargées de la mise en œuvre des politiques agricoles, d'environnement, d'aménagement, d'urbanisme, de logement et de construction.

Les DRAC participent toutefois à la « fabrication » de la ville, par des décisions de protection patrimoniale, la création d'équipements culturels, la présence de l'art dans l'espace public, le soutien à la qualité architecturale. Les DRAC sont consultées sur des documents régionaux comme les Schémas régionaux d'aménagement, de

développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dont l'instruction est souvent confiée aux conseillers pour l'architecture. En outre, les UDAP sont consultées sur les projets de plan local d'urbanisme. Les EPCI sont désormais responsables de l'élaboration des PLUi même si les maires peuvent conserver les autorisations de travaux. La réécriture des PLUi donne lieu à un accroissement de la consultation des UDAP.

Par ailleurs, dans la foulée de la remise au Premier ministre (février 2017) du rapport d'Yves Dauge sur un plan national en faveur des nouveaux espaces protégés, définis comme des instruments de revitalisation des territoires, le Conseil des ministres du 12 avril 2017 a défini une politique en faveur des villes moyennes qui connaissent une dégradation de leur situation. Le Commissaire général à l'égalité des territoires est chargé de piloter une expérimentation avec une quinzaine de villes en Centre-Val de Loire, Grand Est et Occitanie et les directions régionales des affaires culturelles sont sollicitées pour porter leur appui à ce processus.

La contribution des DRAC à la mise en œuvre de la politique urbaine s'appuie donc sur des outils et des pratiques établis depuis de nombreuses années et elle est aujourd'hui confortée par l'évolution politique consistant à rechercher des réponses au risque de décrochage de certains territoires urbains ou ruraux.

Les réponses apportées varient d'une DRAC à l'autre mais elles montrent la mobilisation des services et une présence active dans un grand nombre de points du territoire. En revanche, dans beaucoup de directions régionales, cette mobilisation repose sur le besoin de répondre à des sollicitations extérieures, parfois portées par les préfets, plus qu'à de véritables stratégies. La place croissante des conseillers pour l'architecture dans l'organisation des DRAC tend toutefois à l'élaboration progressive d'éléments de stratégie, d'abord du point de vue de la politique de l'architecture.

Les difficultés sont nombreuses. Ainsi les UDAP peuvent être saisis pour avis tardivement par les collectivités territoriales. Ces services dont la charge est lourde n'ont pas suffisamment de temps pour préparer au mieux la réponse à ces sollicitations (même si, comme on le verra plus loin, les chefs d'UDAP voient dans cet élargissement de leur champ d'action un enrichissement).

La coopération avec les DREAL est souvent insatisfaisante (voire inexistante comme dans certains territoires d'outre-mer).

En interne au sein de la DRAC, les informations et analyses ne sont pas toujours partagées et rares sont les directions régionales qui ont mis en place une organisation ou un mode opératoire spécifique.

Les DRAC ne se sentent pas pleinement missionnées sur le sujet de l'urbanisme et de la revitalisation urbaine par leur administration centrale et fonctionnent donc pour beaucoup par auto saisine.

Le ministère devrait engager un travail de réflexion sur ce sujet, de manière à mieux définir sa valeur ajoutée, selon nous très importante, par rapport aux autres

administrations de l'État, pour le développement d'une politique de l'Etat qui ne peut que se renforcer.

3 - Le handicap

L'IGAC a réalisé en 2017 une enquête auprès des structures labellisées du spectacle vivant, ce qui a permis de réactualiser les données sur la situation actuelle.

Les obligations d'accessibilité prévues par la loi du 11 février 2005 et le décret du 27 mai 2006 pour les établissements recevant du public (ERP) et les installations ouvertes au public (IOP) sont respectivement fixées par l'arrêté du 1^{er} août 2006 pour la construction d'équipements et par l'arrêté du 8 décembre 2014, pour les ERP et IOP existants.

En application des textes pris à la fin de l'année 2014, les établissements n'ayant pas rempli leurs obligations d'accessibilité au 31 décembre 2014 ont dû déposer un agenda d'accessibilité programmée (ADAP), au plus tard le 27 septembre 2015.

Les ADAP ont permis d'adapter le calendrier.

Selon la Délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA), un million d'ERP (publics et privés) ne respectaient pas les obligations d'accessibilité au 1er janvier 2015. Ce chiffre n'opérant pas de distinction selon les secteurs, on ne dispose pas d'éléments précis sur le secteur culturel.

Il ressort des réponses à l'enquête que les structures installées dans des bâtiments édifiés ou réhabilités après 2005 sont conformes aux normes d'accessibilité. Pour les autres, un agenda d'accessibilité programmé a été déposé, et les travaux devraient être réalisés dans 3 ans ou 6 ans selon les cas.

Toutes les structures du spectacle vivant ne sont pas équipées de dispositifs d'amplification sonore pour les déficients auditifs. Lorsque ces équipements existent, les spectacles présentés en version adaptée aux handicapés visuels et auditifs ne représentent dans le meilleur des cas qu'une faible part des spectacles programmés.

Le ministère n'a pas mis en place d'outil de pilotage particulier à cette politique de réponse au handicap et il n'existe pas de circulaire ni de mention dans la DNO. Des « référents handicap », désignés dans les DRAC depuis 2001, permettent toutefois un suivi et initient des actions.

Il existe également un outil de suivi interministériel, la « Commission nationale Culture et Handicap », dans laquelle siègent les associations représentatives des personnes handicapées, qui permet la remontée d'informations mais dont la fonction n'est pas d'assurer un pilotage de l'action des DRAC.

Enfin, le secrétariat général du ministère de la culture (Service de la coordination des politiques culturelles et de l'innovation-SCPCI), très actif sur ce sujet, réalise et diffuse des brochures qui fournissent des informations riches, documentées et illustrées : « Guide pratique de l'accessibilité » (2007) ; « Accessibilité et spectacle vivant, guide pratique » (2009) ; « Équipements culturels et handicap mental » (2010) ; « Expositions et parcours de visite accessible » (2017).

Les DRAC conduisent des actions variées, le plus souvent sans ligne générale, à l'exception de quelques directions (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes).

S'agissant de l'accessibilité dans les monuments historiques, les réponses paraissent contrastées, selon qu'ils appartiennent ou non à l'État, et selon les régions. Il semble que les possibilités de dérogation soient fréquemment utilisées, l'enjeu patrimonial l'emportant sur celui de l'accessibilité. Encore faut-il être prudent car on ne dispose quasiment pas d'outils de suivi.

Dans les équipements culturels, beaucoup dépend de l'ancienneté du bâti et les équipements les plus récents, musées, bibliothèques, salles de spectacle, sont accessibles.

Le suivi par les DRAC de la réponse à apporter aux handicaps sensoriels, notamment dans les équipements de spectacle, est plus aléatoire. On doit signaler quelques actions exemplaires comme en Pays de la Loire où la DRAC soutient des actions de développement des audiodescriptions.

Le partenariat avec les collectivités territoriales semble peu fréquent, la DRAC Pays de la Loire ayant signé avec un département une convention pour la lecture qui comporte un volet handicap.

Enfin, les DRAC soutiennent des projets d'action culturelle en particulier dans les institutions d'accueil.

A Caen, le conservatoire de musique et de danse a créé un centre de ressources régional, dédié à l'adaptation des enseignements aux élèves handicapés, avec le soutien de la DRAC.

Les DRAC savent comment agir. L'administration centrale joue son rôle de diffusion de supports d'information, comme les guides élaborés par le secrétariat général (SCPCI), que des DRAC relayent. Ce qui manque sûrement, c'est une relance politique et un mode de pilotage incitatif. Alors que le ministère de la culture pourrait se montrer exemplaire, la mobilisation de tous et notamment des DRAC est nécessaire pour améliorer la situation.

4 - La diversité

Le ministère de la culture est engagé dans la lutte contre toutes les formes de discrimination et notamment dans la promotion de la diversité.

Le processus de candidature du ministère aux deux labellisations AFNOR « Diversité » et « Égalité professionnelle Femmes/Hommes » a été engagé en 2016. Un premier périmètre comprenant l'administration centrale et les DRAC Grand Est, Île-de-France, Martinique, Normandie, Occitanie ainsi que deux services à compétence nationale (les Archives Nationales et le Mobilier National) a permis d'établir un diagnostic. Une vingtaine d'établissements publics nationaux se sont engagés indépendamment dans le processus de candidature. La candidature aux deux labels a été déposée en avril 2017. Si elle est retenue, tout le périmètre du ministère sera concerné par les obligations d'amélioration qu'entraîne la labellisation.

En octobre 2015, une Haute fonctionnaire en charge de la diversité a été nommée. Le Collège de la Diversité a été créé. Cette instance de réflexion a pour mission la veille de la représentation de la société française dans le secteur culturel et la lutte contre les discriminations liées aux origines culturelles, sociales ou territoriales.

Trois grands thèmes se sont dégagés de ces démarches : l'accès des jeunes issus de la diversité à la formation supérieure, la valorisation de l'action culturelle en faveur de la diversité et les moyens de la mesure de la diversité dans tout le secteur culturel.

La DNO 2016-2017, adressée le 7 octobre 2015 aux DRAC, évoque l'enjeu de la diversité dans le secteur de la création mais sans préciser les objectifs concrets de la démarche.

Les DRAC ont donc à ce stade une large marge d'appréciation des actions à conduire et il est certainement trop tôt pour en tirer un bilan significatif. Les éléments recueillis par la mission montrent en effet des démarches encore hésitantes.

La réponse sur la parité (égalité homme-femme) ne doit pas masquer le sujet de la diversité, comme les DRAC en ont parfois la tentation. Sur le sujet de la parité, les progrès depuis une dizaine d'années ont été importants dans le secteur culturel. La diversité est en revanche une question neuve et l'on peut admettre que l'action soit encore en phase de recherche.

Enfin, le thème de la diversité se pose de manière assez radicalement différente outre-mer. En Guyane, le plurilinguisme est la donnée la plus frappante, qui interpelle les pouvoirs publics, dont le ministère de la culture. Dans l'ensemble Antilles Guyane et à la Réunion, le besoin de diversité s'analyse parfois comme une réponse à apporter à la tentation du repli communautaire. L'aide à apporter pour l'accès à l'enseignement supérieur culturel et à la circulation des artistes, en particulier de l'outre-mer vers les scènes métropolitaines, s'analyse en revanche de la même manière qu'ailleurs et mériterait une action plus volontariste qu'aujourd'hui.

Le soutien politique de la démarche de promotion de la diversité ayant été pleinement affirmé, même s'il devrait sans doute être confirmé, il manque une réflexion sur les concepts et les outils susceptibles d'être utilisés, ainsi qu'un pilotage de l'action par l'administration centrale. Le pilotage doit être ancré en administration centrale, comme celui de toutes les politiques interministérielles.

5 - La diffusion au plus grand nombre des contenus culturels numériques

Lancé en 1996, le programme national de numérisation du patrimoine culturel a permis de constituer une offre de contenus numériques dans les domaines du livre, de l'audiovisuel, du cinéma, des musées, des archives, du patrimoine monumental et de l'archéologie. A partir de 2017, ce programme, non déconcentré jusqu'à présent, est réorienté pour répondre aux objectifs de démocratisation et de diffusion des contenus culturels au plus grand nombre. La DNO 2016-2017 fait mention de cette réorientation et demande aux DRAC de participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie, en lien avec les établissements culturels et les collectivités territoriales.

La présente mission de l'IGAC montre la diversité et la richesse des projets et des réalisations de terrain, spontanées, souvent accompagnées par les DRAC, parfois engagées à leur initiative, hors de tout cadrage de l'administration centrale.

A ce stade, l'intention du secrétariat général est de déconcentrer une large part de ses moyens aux DRAC dès 2018. Cette intention doit certainement être encouragée, car de fait les DRAC sont très en avance sur ce sujet, même si l'administration centrale n'en a pas pleinement conscience. Sans que cela soit contradictoire, les directions régionales demandent des orientations nationales et un accompagnement en expertise et en conseil stratégique de la part de l'administration centrale. Ceci suppose une disponibilité de l'administration centrale vis-à-vis des DRAC et la construction d'un mode de dialogue ouvert et régulier.

Il revient aux DRAC de déterminer leur organisation interne, ce que beaucoup ont déjà fait.

L'enquête de l'IGAC a aussi été l'occasion de vérifier que le chemin pour améliorer l'informatique des DRAC et en leur sein des UDAP, et la mettre au niveau des autres administrations de l'État et des collectivités territoriales, est encore long. L'action dans ce domaine doit être constamment repriorisée. La numérisation des données patrimoniales des DRAC est à cet égard un enjeu important, même vital.

6 - Les nouveaux métiers dans les DRAC

La présente mission, qui aborde des thèmes sinon nouveaux du moins assez peu présents jusqu'alors dans les exercices d'évaluation, a paru l'occasion de dessiner une première esquisse des métiers à développer ou à créer dans les DRAC.

Il s'agit là d'un simple repérage qui mériterait des analyses plus approfondies et ne s'inscrit pas, à ce stade, dans une logique de prévision ou de formalisation de l'évolution des emplois (augmentation ou redéploiement).

Les besoins énoncés par les DRAC ont souvent un lien avec les sujets de la mission, en particulier, de manière directe ou indirecte, le numérique. C'est le cas des propositions concernant la gestion de systèmes d'information géographique.

Certaines DRAC procèdent à des analyses plus ambitieuses et estiment que la réorganisation territoriale conduit à anticiper l'évolution, voire la transformation d'un bon nombre des métiers actuels vers une plus grande transversalité et une moindre spécialisation par discipline, mais on pourrait considérer qu'il s'agit là plus d'une évolution de l'exercice des métiers que des métiers eux-mêmes. A cet égard, il semble nécessaire de faire évoluer les missions de certains « conseillers action culturelle » ou « conseillers action territoriale » (les deux appellations coexistent) qui, à notre sens, devraient désormais plus souvent s'articuler avec le développement culturel des territoires en général, et non plus se cantonner, comme on l'observe parfois, à l'éducation artistique et culturelle, les publics empêchés ou la politique de la ville.

Dans ce sens, des pistes de réflexion concernent le développement de métiers concernant l'aménagement-cadre de vie, l'entrepreneuriat culturel, l'ingénierie territorialisée.

Enfin, le signalement d'un besoin d'appui juridique est porté par plusieurs DRAC, notamment du fait de la judiciarisation croissante des décisions des UDAP.

Certaines DRAC estiment que les réponses relèvent plutôt de la formation, comme dans le cas du management ou des industries culturelles.

Il revient au secrétariat général du ministère, s'il le juge utile, de prendre en charge ce sujet, comme il en a manifesté l'intention début 2017.

7 - L'évolution des fonctions de chef d'UDAP

Les chefs d'UDAP ont exprimé pour beaucoup leur satisfaction d'être ainsi entendus dans le cadre de la mission de l'IGAC pour une réflexion prospective.

Les thèmes d'évaluation de la présente mission ont été l'occasion de souligner la diversité des missions et des activités des UDAP. La difficulté actuelle, dans certains départements, à recruter des chefs d'UDAP a conduit la direction générale des patrimoines à proposer que la mission de l'IGAC aborde cette question de manière explicite.

Cette difficulté est-elle seulement conjoncturelle ou traduit-elle des évolutions plus profondes ?

Les membres de l'IGAC ont rencontré la majorité des chefs d'UDAP lors des visites en DRAC de mars à mai 2017. Les contributions régionales, telles que rapportées dans le corps du rapport, apportent chacune un éclairage particulier, tout en faisant apparaître des convergences d'analyses et de propositions.

Tout d'abord, les chefs d'UDAP sont attachés à leurs missions, et au mode d'exercice de ces missions, fait d'autonomie et de responsabilité. Ils ressentent l'élargissement de leur champ d'activité, en particulier vers l'urbanisme, comme un enrichissement. Ils ne sont plus en charge seulement d'objets à statut particulier, des monuments protégés, mais d'ensembles beaucoup plus vastes, urbains et paysagers, qui concernent la qualité de la vie des habitants et le développement des territoires.

Les chefs d'UDAP sont fortement sollicités par les élus et par les préfets. Ils sont perçus comme les ultimes représentants de l'État dans certains territoires où la présence des services publics se réduit et leur fonction est ainsi mise en valeur.

Dans les nouvelles grandes régions, une meilleure coordination entre les UDAP et les services patrimoniaux (conservations régionales des monuments historiques, conservations régionales de l'archéologie), grâce aux directions des pôles patrimoine, est considérée comme un acquis majeur de la réforme territoriale. Une volonté de coopérer entre services est également observée dans les DRAC non fusionnées.

Les difficultés rencontrées dans l'exercice du métier sont néanmoins nombreuses. Les sous-effectifs dans certaines UDAP, et en particulier le recul trop important du nombre des Architectes des Bâtiments de France, la charge lourde qui pèse en permanence sur les services, le retard constaté dans la rénovation de l'outil informatique, les écarts indemnitaires qui subsistent avec le ministère chargé de l'environnement, constituent des préoccupations récurrentes qui ne favorisent pas l'attractivité des fonctions. Des chefs d'UDAP évoquent l'isolement professionnel dans certains départements ruraux.

Beaucoup signalent un manque de coordination entre UDAP dans les régions de grande taille, en dépit des efforts faits, comme la création de collèges. La définition de priorités communes, des échanges de compétences, l'harmonisation des pratiques, la communication, l'instauration d'un travail en réseau, la définition d'indicateurs d'activité, tout cela pourrait constituer la matière de chantiers communs à l'échelle de chaque région, voire au-delà.

Trois pistes de travail pour l'avenir se dégagent :

-un travail sur la formation supérieure permettant l'accès aux fonctions, que ce soit dans les écoles d'architecture et à l'école de Chaillot, paraît utile. A ce stade, la mission de l'IGAC ne peut que signaler des sujets de réflexion : le besoin de mieux faire connaître les métiers concernés pendant la période de formation supérieure initiale ; le nécessaire élargissement à l'urbanisme, au patrimoine, au paysage, à l'histoire de la ville, au-delà de la « culture de l'objet » ; le besoin de mieux connaître l'environnement institutionnel et politique du métier.

-une meilleure intégration aux DRAC est attendue par la plupart des chefs d'UDAP : la contribution des UDAP à l'élaboration de la stratégie de la DRAC, notamment dans son volet budgétaire ; une meilleure circulation de l'information entre les différents services et conseillers ; la contribution des UDAP à l'activité départementale de la DRAC.

-une réflexion pourrait être conduite sur une possible rationalisation de la fonction de production d'avis, qui permettrait un filtrage des dossiers à enjeux et une simplification du traitement pour les autres dossiers. Le sujet de la création d'une filière d'architectes urbanistes dans la fonction publique territoriale, ou de l'incitation des communes de grande taille à se doter des compétences nécessaires, de manière à parvenir à une bonne coopération technique avec les services de l'État, paraît être une piste de travail intéressante.

Mais, dans l'urgence, il faut aussi relever le défi que va constituer la dématérialisation des documents d'urbanisme. Les UDAP ne sont pas équipées aujourd'hui pour faire face à ce défi et ils demandent à juste raison que le ministère anticipe rapidement leurs besoins technologiques et numériques.

Outre l'analyse thématique, la mission formule des recommandations générales.

Sur **l'organisation des DRAC**, il ne s'agit pas de proposer ici une modification de l'organisation des DRAC fusionnées, dont il était prévu de stabiliser les organigrammes fonctionnels en 2018, mais plutôt de souligner à quel point l'enjeu de la transversalité de l'action des DRAC doit s'appuyer sur les nouveaux échelons créés par la réforme, en particulier les directions de pôle et les conseillers territoriaux.

En supposant que l'intérêt des thèmes de l'étude soit confirmé au plan politique, le portage de l'action dans les DRAC doit s'appuyer sur les bons niveaux de coordination, d'impulsion et de synthèse. C'est tout particulièrement le cas de l'urbanisme, du handicap, de la promotion de la diversité, de la diffusion des contenus culturels numériques. Dans plusieurs DRAC, ces sujets sont d'ores et déjà confiés à des agents clairement identifiés. Lorsque ce n'est pas le cas, il y aurait intérêt à prendre en considération l'avantage de l'approche transversale que permettent les directions de pôle et les conseillers territoriaux.

Au-delà des thèmes de l'étude, la mission a été l'occasion pour l'IGAC de se convaincre de l'utilité de réfléchir à la création de pôles hiérarchiques, même s'il ne s'agissait que de l'exercice d'une autorité fonctionnelle, dans les régions à périmètre inchangé. Cette évolution paraît inéluctable, pour des raisons de fonctionnement interne des directions régionales mais également pour la qualité de l'animation du réseau par l'administration centrale. La mission tient à redire également sa conviction de l'importance de la fonction des conseillers territoriaux, qui doit dépasser l'éducation artistique et culturelle pour embrasser tout le champ du développement culturel.

L'animation des DRAC par l'administration centrale doit reposer tout d'abord sur la directive nationale d'orientations. La DNO doit être l'occasion de définir des stratégies nationales claires et précises. Elle doit pouvoir renvoyer à ces documents particuliers à certaines politiques, des vademecum avec des exemples concrets pouvant guider les DRAC dans leur action. Sur des sujets nouveaux comme la promotion de la diversité, les DRAC ont besoin de connaître les outils susceptibles d'être mis en œuvre, par exemple dans le cadre des recrutements à la tête des institutions culturelles. Sur des sujets plus anciens comme l'urbanisme, le handicap ou le numérique, c'est une remise à jour des enjeux et des priorités et des outils dont les DRAC ont besoin.

Outre la DNO, il existe plusieurs modes de réponse à ces questionnements : l'information, le partage de l'expérience, la circulation des modes opératoires entre les DRAC, le conseil, l'accompagnement.

La déconcentration ne peut plus se satisfaire du mode opératoire des années 1980 : circulaire d'instructions, action, évaluation. Il faut inventer de nouvelles manières de faire, qui laissent leur autonomie aux DRAC mais les accompagnent, indépendamment de toute perspective d'évaluation ou de sanction. Ce management d'un type nouveau, heureusement pratiqué naturellement par plusieurs services centraux, devrait être défini et largement partagé au sein du ministère, en particulier par les services qui ont une mission transversale, comme le service de coordination des politiques culturelles et de l'innovation (SCPCI). Une information à caractère juridique, social et fiscal devrait pouvoir être remise à jour de manière régulière, par exemple sur Sémaphore, au bénéfice des DRAC elles-mêmes et des acteurs culturels en région.

Les spécificités de l'action du ministère outre-mer

La demande des DAC d'Outre-mer de participer, au même titre que leurs collègues de l'hexagone, à l'enquête sur les missions assignées aux services déconcentrés de la culture dans des domaines peu abordés jusqu'ici par les DNO - alors même qu'ils réclament souvent un traitement différencié en raison de la spécificité de leurs territoires - illustre les exigences contradictoires qui caractérisent notre action culturelle dans ces régions.

La réponse qu'ils apportent à cette apparente antinomie, en observant à juste titre qu'ils sont chargés « d'accompagner les priorités ministérielles sur le terrain, en prenant en compte les spécificités locales », est loin d'épuiser le sujet. D'abord parce que ces priorités, dans leur formulation même, peuvent s'avérer inadaptées aux contextes locaux. Ensuite, parce qu'elles peuvent conduire à négliger d'autres urgences, dont la prise en compte permettrait pourtant de répondre au plus près aux besoins de développement des territoires.

a/ La question de la diversité réside d'abord dans la différence des langues et des pratiques culturelles, qui distingue radicalement ces territoires de l'hexagone, et dont il n'est pas sûr que les grandes catégories qui régissent nos politiques culturelles (et les découpages administratifs qui en résultent) permettent une juste appréhension.

Il est symptomatique, notamment, qu'aucune des DAC concernées (à l'exception peut-être de la Guyane) ne s'assigne pour mission la mise en œuvre d'une véritable politique des langues, alors même qu'elles s'alarment toutes d'un taux d'illettrisme inacceptable sur le territoire de la République (avec les conséquences qui en découlent sur l'emploi), qu'elles ont perçu sa corrélation avec une insuffisante valorisation de la ou des langue(s) locales (s).

b/ La remarque vaut également pour la prise en compte de thématiques qui se posent en termes très différents dans les territoires ultramarins.

. Sur le handicap, par exemple - qui en général n'est pas vécu par les populations de la même manière que dans l'hexagone, et qui est plutôt appréhendé en termes de diversité, justement - l'application aveugle de nos dispositifs peut s'avérer contreproductif (et conduire par exemple à la fermeture d'un espace culturel), alors qu'il peut exister localement d'autres moyens, fussent-ils considérés comme artisanaux, de surmonter telle ou telle difficulté d'accès. Un tel constat ne délégitime nullement les initiatives de mise aux normes prises par les DAC (monuments historiques, scènes nationales) mais il incite à procéder aux ajustements nécessaires.

. Avant d'accompagner la diffusion de contenus culturels numériques - que peut d'ailleurs entraver ici ou là un accès inégal aux services en ligne - les DAC gagneraient à avoir une meilleure visibilité sur les pratiques numériques réelles des populations ultramarines, et plus généralement sur leurs pratiques culturelles. Or les enquêtes régulières du DEPS sur les pratiques culturelles des Français n'ont pas été étendues jusqu'ici aux Outre-mer. Il y a là un retard à combler.

c/ Les témoignages des DAC s'accordent à faire état de difficultés de dialogue avec les collectivités locales, notamment sur les enjeux urbains, qui compliquent la négociation de partenariats équilibrés avec les structures régionales ou municipales existantes (et a fortiori avec les nouvelles intercommunalités, là où leur mise en place est d'actualité, rares étant celles qui se sont effectivement emparé d'une compétence « culture »). Ces difficultés ne tiennent ni à une absence de volonté politique de leur part, ni à l'évolution des organisations territoriales (fusions ou regroupements), ni même exclusivement aux contraintes budgétaires, considérables, qui pèsent sur certaines d'entre elles (plusieurs sont au bord de la cession de paiement), mais à l'absence de formation des responsables concernés aux métiers de l'administration de la culture.

La question de la formation est en effet cruciale, à tous les échelons et dans tous les domaines, compte tenu du différentiel de développement qui existe entre les Outre-mer et l'hexagone. Aussi bien mériterait-elle d'être posée avant de s'interroger sur l'introduction de nouvelles compétences dans les DAC. Plus généralement, les actions de développement culturel menées par les pouvoirs publics dans ces territoires gagneraient à être systématiquement accompagnées d'un volet de formation, dans une perspective d'autonomisation (« empowerment ») des responsables et d'émancipation des citoyens. Une véritable politique dans ce domaine reste à construire, à supposer que l'exigence en soit partagée par l'administration centrale.

d/ Sur le déploiement de nos dispositifs administratifs sur le terrain, les DAC ultramarines se caractérisent par l'organisation transversale d'équipes peu nombreuses, mais particulièrement motivées (il est fréquent pour un conseiller d'avoir plusieurs champs d'action et pour un agent plusieurs missions). Ce type d'organisation paraît bien adapté à des espaces insulaires (Martinique, Guadeloupe), ou très étendus mais morcelés en unités géographiques distinctes (Guyane), sur lesquels les DAC s'efforcent d'agir au plus près des réalités territoriales.

Si la fusion des fonctions de chef de STAP et de Conservateur régional des monuments historiques (CRMH) permet de gérer de manière cohérente l'ensemble de la chaîne patrimoniale et de raccourcir les délais de prise de décision, elle trouve ses limites quand il s'agit de porter, en plus de la gestion courante du service, des actions de fond primordiales pour le « rattrapage » du territoire. Les DAC plaident pour un renforcement en moyens humains, ou à tout le moins pour une dissociation des fonctions entre un chef de service (toujours AUE) et un adjoint (exerçant les fonctions d'ABF), les enjeux urbains méritant deux personnes au moins en capacité de traiter l'ensemble des dossiers.

Si un tel renforcement devait être envisagé, il conviendrait d'examiner s'il ne pourrait pas l'être à l'échelle de la zone Antilles-Guyane dans son ensemble, dans le cadre plus général d'une réflexion sur la mutualisation régionale de certaines fonctions.

Recommandations

1 - Recommandations par thème

a-Intercommunalisation : dispositif de suivi et d'analyse à mettre en place dans les DRAC

b-Urbanisme : réflexion à conduire au niveau de l'ensemble du ministère sur sa valeur ajoutée dans la politique de l'urbanisme

c-Handicap : suggérer une relance politique

d-Diversité : l'administration centrale doit préciser les outils susceptibles d'être mis en œuvre

e-Numérique : déconcentrer les crédits

f-Nouveaux métiers : numérique, juridique, système d'information géographique ; tous les métiers dans les nouvelles régions ; analyse à poursuivre par le secrétariat général s'il le juge utile

g-Attractivité des fonctions de chef d'UDAP : 3 thèmes de réflexion : améliorer la formation initiale et continue, une meilleure intégration dans les DRAC, une meilleure organisation de la fonction de production d'avis

2 - Recommandations générales

a-dans le fonctionnement des DRAC, s'appuyer sur les outils de transversalité : les directions de pôle, les conseillers territoriaux

b-renforcer la DNO, mieux accompagner les DRAC

c-mieux prendre en compte les spécificités de l'outremer