

ÉCOLES DE MUSIQUE ET POLITIQUES PUBLIQUES

Malgré la commande, je ne tiendrai pas de propos "décalés". J'essaierai, plutôt, dans le court espace de temps disponible, de m'en tenir à la règle, à la norme pour ouvrir le débat sur l'intégration de la formation musicale dans les politiques publiques.

Bien évidemment, dans ces raccourcis, je ne ferai pas dans la nuance, il serait abusif de juger, pour autant, que le propos est caricatural.

I- Première observation : nous sommes dans une société de marché libre. L'acte de formation musicale entre dans le cadre basique de l'acte de commerce. Il correspond à un investissement en capital humain. Il est un choix économique comme un autre pour le demandeur de formation.

II- Dans ce cadre de base, dans quelles circonstances l'acte de formation musicale peut-il s'intégrer dans l'action publique ?

- Vous savez, comme moi, qu'il l'est, de droit, lorsqu'il relève des enseignements obligatoires organisés, au nom de l'Etat, par le ministère de l'Education. Toutefois, l'activité musicale n'est que l'une des multiples disciplines que l'Education doit prendre en charge.
- Il s'intègre, aussi, dans l'action publique lorsqu'il est inscrit dans les projets des établissements scolaires, sans être pour autant une activité obligatoire. Là encore, la supériorité de la discipline musicale ne s'impose pas d'elle même. Les projets d'établissements peuvent intégrer de nombreuses préoccupations, tout aussi légitimes.
- On retrouve, encore, la présence de la formation musicale dans l'action publique lorsqu'elle fait partie des objectifs d'établissements publics sous tutelle du ministère de la Culture. Je n'ai pas entendu qu'il y aurait de grands bouleversements dans ce domaine.
- De même, les collectivités territoriales peuvent instituer dans leur fonctionnement même des actes de formation musicale qui prennent ce statut "exceptionnel" de service public, sous forme d'écoles de musiques, sous tutelle, ou non, de l'Etat.
- Mais, il faut se rappeler qu'il s'agit de compétences facultatives, tant pour le ministère que pour les collectivités, avec une séparation dont le statut n'est pas très clair, entre formation supérieure, pour l'Etat et formations non supérieures pour les collectivités.

On peut croire, pour faire une citation, que "la politique qui a été suivie est claire : les écoles de musique représentent une institution solide, pérenne, on ne pourrait pas aujourd'hui reconstruire un tel réseau".

On peut plaider pour la cohérence de ce système d'exception par rapport à l'offre de formation musicale marchande, il n'en demeure pas moins nécessaire de garder à l'esprit quelques questions clés, connues et probablement largement partagées.

- Le service public de formation musicale est en concurrence avec d'autres organisateurs de formations musicales qui leur ressemblent, sans que la nature même de l'acte de formation justifie un traitement particulier, au nom de l'intérêt général. C'est plutôt la qualité publique de l'organisateur qui fait la qualification d'intérêt général, pas l'activité elle-même.
- Ces services publics de la formation musicale sont insuffisamment développés par rapport à la demande. Ils sont aussi mal adaptés à la diversité des attentes musicales des demandeurs.
- Comme le rappelle le rapport de la FNCC, les collectivités voient un avenir difficile à tout développement significatif d'une discipline déjà lourde à porter sur le plan budgétaire.
- Ils ne concernent pas l'ensemble de la population, mais une minorité qui formule une demande explicite. Il ne donne aucune réponse à la question fondamentale de la politique culturelle dans une démocratie avancée, celle du silence de la grande majorité de la population. Lorsque ni le marché, ni le service public ne permettent de concerner 80 % de la population, doit-on considérer que l'absence de demandes n'est qu'un problème d'ordre privé, un choix de citoyens libres de ne pas porter intérêt à une activité culturelle ? Doit-on au contraire considérer que le silence est un enjeu de politiques publiques et pour quelles raisons ?

Ils peuvent, donc, être interrogés sur leur efficacité par rapport à leur capacité à remplir leur mission d'intérêt général.

III- De toutes ces questions et de beaucoup d'autres, est sortie une diversification des situations d'exception, par rapport au marché libre.

- "La formation musicale s'est intégrée dans l'action publique, par le biais de subventions, liées aux missions développées par des écoles de musiques du secteur privé, associatif le plus souvent.

L'Etat et les collectivités ont, ainsi, progressivement trouvé de bonnes raisons de qualifier dans la politique publique et au nom de l'intérêt général, des actes de commerce de formation musicale.

- Toutefois, chacun sait que ces évolutions se sont réalisées de manière empirique, avec des fondements fragiles. La configuration de l'exception est floue, nul ne sait plus s'il pourra entrer dans le cercle des missionnés pour raisons d'intérêt général, ou survivre dans la seule logique de marché.

À tout moment, la logique concurrentielle peut remettre en cause cette extension de la qualification publique des formations musicales privées.

- C'est au juge administratif qu'il reviendra, alors, de déterminer, en situation de contentieux, si les pouvoirs publics ont abusé, ou non, de leur pouvoir de qualifier de "publiques" des activités privées.

IV- Je tire de ces généralités trois obstacles pour l'avenir de la formation musicale dans la politique publique.

- Le premier obstacle est lié à ce caractère contingent de la qualification publique de la formation musicale.

On peut, certes, se convaincre de la nécessité d'abolir cette contingence, pour mettre la formation musicale au premier rang des missions d'intérêt général, tant au niveau de l'Etat que des collectivités. Encore faudrait-il expliquer par quels processus sociaux et politiques, il est concevable d'y parvenir.

- Le second obstacle est lié la confusion de la situation présente.

On assiste à une pression forte des multiples organisateurs de formation pour être pris en compte dans l'action publique. Il est devenu légitime d'exiger des subventions par le simple fait que l'on enseigne la musique. Il y a comme un renversement où l'exception doit devenir la règle.

Surtout, les demandeurs de subventions ont tendance à s'auto-proclamer responsables de missions publiques. Ils poussent à la confusion des responsabilités légitimes.

L'enjeu reste pourtant, à mon sens, dans une démocratie que la qualification d'intérêt général soit assumée uniquement et pleinement, par les seules autorités publiques. Puisque la formation musicale n'est pas légitime en elle-même, la question reste et demeure de savoir quelles sont les raisons pertinentes qui vont conduire les autorités publiques à accorder des missions d'intérêt public aux organismes de formation musicale.

- Le troisième obstacle est celui de l'incomplétude : la formation musicale, même lorsque les partenaires publics sont enthousiastes, n'est qu'une réponse à des demandes sociales. Ces demandes ne sont pas totalement neutres par rapport à des priorités de la politique publique comme la recherche de l'harmonie sociale. La question des inégalités ne peut pas être évacuée de la réflexion sur l'avenir de la formation musicale, en tout cas, si elle prétend s'inscrire dans les politiques publiques.

V- D'obstacles en obstacles, on peut toutefois espérer des perspectives d'avenir dans les vertus de l'incrémentalisme.

- On peut estimer que la passion pour sa discipline de prédilection sera, pas à pas, mieux reconnue dans un futur plus ou moins lointain. On continue sur la même voie, par petites touches, par des mesures plus ou moins liées aux opportunités, sans rechercher une logique d'ensemble, aussi bien au niveau de l'Etat que des collectivités.

- Cette conviction qu'il ne faut pas attenter au paradigme est aujourd'hui très dangereuse. L'idée que "la diversification constatée manifeste néanmoins une assez grande cohérence", pour refaire une citation, est risquée.

Elle oublie que les passionnés des autres disciplines culturelles et surtout, des autres secteurs, existent. Eux aussi attendent leur dose de légitimité. Chacun espère être le mieux placé dans le cœur des pouvoirs publics.

La concurrence est rude sur le marché de l'intérêt général.

On sous-estime volontiers les évidences : le rapport aux pouvoirs publics, Etat ou collectivités, est à deux étages.

Le premier est de savoir quelles sont les activités qui peuvent légitimer une entrée dans les politiques publiques ?

Le second étage est celui des priorités : avec des moyens publics limités, quelles sont les activités d'intérêt général à privilégier pour garantir l'avenir de la Nation ?

De ce point de vue, la santé, l'emploi, la protection de l'environnement, les transports, l'agriculture et tant d'autres, sont bien devant la culture, et encore plus devant la formation musicale.

On peut Je regretter. On n'est pas obligé de s'aveugler. L'entrée par la discipline n'est probablement plus la meilleure méthode pour redonner un nouveau souffle à la formation musicale.

Elle peut, même, être contreproductive pour résoudre les obstacles liés à l'intégration de la formation musicale dans les politiques publiques. Au moment où l'autonomisation de la politique culturelle de l'Etat atteint le 1 %, et qu'il reste tant à faire, il est peu raisonnable de penser que l'on atteindra le 2 % à brefs délais. Le raisonnement n'est pas moins vrai pour les collectivités.

VI- Il s'impose, à mon sens, d'accepter des perspectives qui soient en phase avec le développement des politiques publiques. D'exceptions en exceptions, la culture devrait envisager de faire autrement, que cavalier seul.

Rappelons la règle :

- Globalement, on voit bien que l'organisation des politiques publiques en France n'est plus fondée sur le modèle des secteurs et des disciplines.

La perspective qui structure la mise en œuvre des politiques publiques, donc, l'entrée dans le cercle de l'intérêt général, est, maintenant, l'entrée territoriale.

La décentralisation et la déconcentration ont posé depuis longtemps la règle.

La LOADDT, Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, comme la loi sur l'intercommunalité viennent de renforcer l'approche territoriale. Comme le rappelle les attendus du CIADT du 15 décembre 1997, l'Etat n'a pas le monopole de l'intérêt général¹.

- L'enjeu pour la politique publique est le territoire de projet. Autrement dit, le problème posé, ici, de l'intégration de la formation musicale dans les politiques publiques doit se penser dans le cadre des projets de territoire. Il faut prendre conscience qu'ils seront la source de l'intérêt général.

Les secteurs auront, ainsi, une place plus ou moins forte selon leur capacité à contribuer à la réussite du projet de territoire.

- La question pour les activités de formation musicale à missions de services publics est de savoir quelles propositions les partenaires du projet territorial vont songer à leur faire. Ils penseront aux routes et aux ZAC. Penseront-ils à la formation musicale ?

Le secteur est-il condamné à rester hors du champ du projet de territoire, qui devient l'axe dominant des politiques publiques, y compris celle de l'Etat ?

- La question a énormément d'implications que je ne soulèverai pas ici.

Je veux simplement préciser que la question signifie que les organismes de formation musicale auraient intérêt à se penser comme apportant des contributions positives et évaluables aux politiques publiques mises en œuvre sur le territoire, surtout aux politiques qui ne sont pas culturelles, à première vue.

S'ils ne songent qu'à eux-mêmes, comme seule fin en soi, ils seront probablement, soumis à interpellations sur leur missions d'intérêt général, et, certainement, mis en situation défavorable lors des arbitrages budgétaires au sein de chaque autorité publique concernée.

- Je comprends l'hésitation devant de telles perspectives.

Je veux seulement dire que si les activités culturelles refusent de se penser dans la cohérence du projet de territoire, renoncent à proposer des articulations fortes avec les politiques publiques prioritaires concernant le territoire, refusent de bouleverser leur organisation interne pour répondre à l'intérêt général, elles n'auront guère de places pour leur développement. Elles passeront loin des priorités du territoire. Elles seront stagnantes sinon marginalisées, car d'autres seront plus perspicaces et mieux organisées pour montrer leur capacité à contribuer aux objectifs du développement du territoire.

VII- Je clos sur trois leçons pour l'avenir, au-delà de la stricte préoccupation de la formation musicale.

- La première est que l'approche territoriale liée à l'aménagement et au développement du territoire n'est pas une politique parmi d'autres.

Elle définit le cadre structurant pour toutes les politiques liées au développement à quelques

exceptions près. La question de l'aménagement ne peut plus être une sous-catégorie, à côté d'autres, de l'action de l'administration centrale.

Elle devient le cadre qui structure l'avenir de chaque secteur et de chaque discipline.

- La seconde est que les activités culturelles publiques doivent être capables de se penser autrement, pour proposer des actions adaptées à chaque territoire.

Pour le dire vite, l'organisation de la politique publique sur une base territoriale signe la fin de l'aménagement culturel du territoire.

Les modèles de l'Etat., que l'on exporte en région, ressortent d'une délocalisation géographique et ne répondent pas à la règle de l'intégration de la culture dans les projets de territoire.

- La troisième s'impose d'elle même : le partenariat sur la mise en œuvre des projets d'intérêt général.

Les nouvelles règles de l'organisation des politiques publiques imposent de résoudre, préalablement à toute approche disciplinaire, la question des relations entre l'Etat et les collectivités.

Les collectivités sont maîtres d'ouvrages des projets de développement territorial. Cela oblige l'Etat à élaborer, dans le secteur culturel, une stratégie globale de partenariat avec l'autorité responsable de l'action territoriale publique. La posture de l'autruche, celle de la charte des missions de service public, par exemple, est, probablement, la moins efficace.

Le partenariat doit conduire à donner des garanties aux acteurs des différentes activités artistiques et culturelles. Il devrait leur assurer d'être, à la fois, des opérateurs reconnus des politiques culturelles territoriales.

Il est, aussi, impératif qu'ils soient positionnées comme des maîtres d'ouvrages libres de leur projet artistique. Ils doivent pouvoir exercer une responsabilité artistique pleine et entière, ce qui comme chacun sait, implique de dépasser le cadre du territoire, du temps et des lieux sociaux où s'exerce l'activité.

Il reste à savoir si l'Etat saura saisir la complexité de ces enjeux dans la rédaction du schéma des services collectifs culturels, demandé par l'article 12 de la LOADDT, qui, je vous le dis au passage, ne mentionne pas la question de la formation culturelle, alors que, par ailleurs, il y a un schéma de l'enseignement supérieur. Il y a quelquefois des manques de vigilance qui trahissent des visions un tant soit peu rétrogrades.

Pour ma part, et j'en resterai là, et je vous renvoie à des textes récents que j'ai réalisés sur le sujet.

Je suis très frappé par le fait que les opportunités de développement que recèle l'organisation maintenant dominante des politiques publiques, en France, n'ont pas été saisies dans le débat sur la LOADDT.

C'est un peu comme si les acteurs culturels étaient passés à côté de l'Histoire des politiques publiques, comme s'ils pouvaient se permettre ce luxe et cette superbe.

Je crois, donc, qu'il faut plaider pour un changement de paradigmes de la politique culturelle pour permettre de maîtriser les évolutions de la politique publique, en particulier, pour ce secteur qui se cherche de nouvelles légitimités comme la formation musicale. L'approche territoriale est une chance, Reste encore à la maîtriser, mais cela est une histoire qu'il est temps d'écrire, avec la mobilisation des acteurs.

Jean-Michel LUCAS,
Le 3 juin 1999

[1] J'en profite pour dire au rédacteur du rapport de la Commission nationale des musiques dites actuelles qu'une phrase commençant par "le déséquilibre entre les pouvoirs publics et les collectivités..." n'a aucun sens et traduit une incompréhension des enjeux de la politique publique d'aujourd'hui. Ceci a eu évidemment des incidences lourdes sur la pertinence des propositions de la commission.