



HAL
open science

Décentralisation des compétences et territorialisation de l'action publique : le cas des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques

Christophe Cl Lafaye

► To cite this version:

Christophe Cl Lafaye. Décentralisation des compétences et territorialisation de l'action publique : le cas des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques : La gouvernance des politiques culturelles territoriales en Europe. Culture, territoires et société en Europe. Atelier " La gouvernance des politiques culturelles territoriales en Europe ", May 2009, Grenoble, France. halshs-00443600

HAL Id: halshs-00443600

<https://shs.hal.science/halshs-00443600>

Submitted on 31 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque Européen « **Culture, territoires et société en Europe** »
Grenoble, les 28 et 29 mai 2009

Organisé par l'Observatoire des Politiques Culturelles
En partenariat avec PACTE-CNRS (Université de Grenoble)

Atelier « *La gouvernance des politiques culturelles territoriales en Europe* »

« Décentralisation des compétences et territorialisation de l'action publique : le cas des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques »

Christophe Lafaye

Responsable culture et communication pour la ville et la communauté de communes de Lons-Le-Saunier (Jura)

Doctorant au sein du laboratoire PACTE-CNRS (sous la direction de Guy SAEZ)

Mots clés : *Politiques culturelles, décentralisation, enseignements artistiques, développement culturel, aménagement culturel du territoire.*

Résumé :

Extraite d'une recherche en cours, cette communication a pour objet de montrer la diversité des formes de territorialisation de l'action publique culturelle dans les départements français autour de la question des enseignements artistiques. Depuis cinquante ans, l'intervention de l'Etat a modelé et influencé la structuration de l'offre culturelle des collectivités territoriales en France. Néanmoins, elle ne s'est pas développée de manière uniforme provoquant ainsi une situation d'inégalités. L'étude de la façon dont les départements se sont saisis de la « nouvelle compétence » liée à l'élaboration de schémas de développement des enseignements artistiques (loi du 13 août 2004), est un terrain fécond pour mettre en relief ces disparités. Nous interrogerons ici l'existence de caractéristiques propres à chaque territoire, influençant l'élaboration, la forme des réponses techniques (mise en œuvre partielle ou complète des schémas directeurs) et politiques (discours, valeurs, coopération interinstitutionnelle, concurrences, opposition politique à l'Etat...) apportées aux questions culturelles. L'outil cartographique sera utilisé afin de présenter les diverses modalités et méthodologies adoptées par les départements afin de mettre en œuvre ces schémas, au regard d'éléments touchant à une notion « d'aménagement culturel ». En conclusion, une ouverture sera faite avec la situation de l'enseignement artistique en Suisse. Ne voyons-nous pas se dessiner de nouvelles concurrences territoriales européennes autour de ces questions ?

Contact : christophe.lafaye@gmail.com

Bibliographie et présentation de recherche: <http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?article257>

Site de travail collaboratif : <http://espace-pacte.upmf-grenoble.fr/sites/ensart/default.aspx>

Il nécessite une autorisation d'accès – disponible sur demande

L'objet de travail de recherche est de s'interroger sur les formes de la territorialisation des politiques culturelles en France avec une dimension comparative nationale (entre les départements), à partir de la question des enseignements artistiques¹. Nous les considérerons, par ailleurs, comme un objet politique susceptible de nous éclairer sur les enjeux de la « décentralisation culturelle »² en cours dans une perspective de construction européenne. Depuis cinquante ans, l'intervention de l'Etat modèle et influence la structuration de l'offre culturelle en France. L'aménagement du territoire, la déconcentration de ses services puis la décentralisation³ ont généré une montée en puissance des collectivités locales et territoriales autour de ces questions. Néanmoins cet « aménagement culturel du territoire » ne s'est pas développé de manière uniforme en Hexagone pour des raisons historiques, géographiques, économiques, politiques ... provoquant ainsi des situations fortement contrastées entre des espaces bien pourvus et d'autres moins favorisés. Ceci est particulièrement vrai pour les enseignements artistiques.

La Loi du 13 août 2004 : le cadre de la réforme sur les enseignements artistiques

Le « transfert » des compétences liées aux enseignements artistiques trouve sa concrétisation provisoire dans « l'Acte II » de la décentralisation. La Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales procède à des transferts de compétences recouvrant des domaines divers. Elle s'inscrit dans un contexte de redéfinition de rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, de controverses relatives à leur mode de financement, sur fond d'essais de réduction des déficits publics sous la pression européenne. Cette loi, dont la conception était une priorité affichée par le gouvernement Raffarin dès sa prise de fonction en 2002, fut plutôt difficile, voir conflictuelle surtout à partir de l'échec électoral de mars 2004⁴. Une partie de la majorité rendait responsable l'examen de ce texte tandis que l'opposition politique voyait un nouveau cheval de bataille à mener depuis les régions fraîchement conquises. Le paroxysme de la crise est atteint le 23 juillet 2004 lorsque le climat politique lourd provoque l'engagement de la responsabilité du gouvernement pour

¹. Les enseignements artistiques tels qu'ils sont considérés dans le cadre des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques, concernent la musique, la danse et l'art dramatique.

². MOULINIER (P), *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, Paris, 2002, Reéd. 2007, p 13-14

³. La décentralisation consiste en un transfert de pouvoirs de l'État vers une personne morale de droit public distincte de lui. Cette dernière dispose d'une autonomie plus ou moins grande, selon le degré de décentralisation, d'un budget propre, et reste sous la surveillance de l'État, autorité de tutelle. On distingue la décentralisation territoriale qui s'applique aux collectivités locales et la décentralisation technique (ou fonctionnelle) concernant les institutions spécialisées dotées de la personnalité morale comme les établissements publics.

⁴. Elections régionales.

permettre l'adoption du projet et éviter ainsi un débat lourd et incertain. A partir de l'adoption du texte, les débats qui suivent concernent principalement la mise en œuvre de ses dispositions. La multiplication des amendements (1270) et l'atmosphère entourant leur examen laisse planer un doute sur sa concrétisation finale. La complexité du texte, ses imprécisions, semblent indiquer que les souhaits de tels ou tels élus ou groupements de collectivités territoriales ont été favorisé au dépend d'une architecture cohérente et lisible de la répartition des compétences. Concernant les enseignements artistiques, l'Etat souhaitait décentraliser 28,5 millions d'euros auprès des collectivités territoriales afin de les aider à financer les conservatoires à rayonnement régional et départemental⁵ soutenus jusqu'alors par les services déconcentrés du Ministère de la culture. Il gardait toutefois le contrôle des Conservatoires Nationaux Supérieurs (Lyon et Paris), des contenus pédagogiques⁶ (inspections, schémas directeurs), de la consécration des projets (classement) et la norme (règlements, arrêtés ...)⁷. Les Conseils généraux devaient adopter un schéma départemental de développement des enseignements artistiques en musique, danse et art dramatique dévolu au développement des filières destinées aux amateurs. Les Conseils régionaux étaient désormais chargés de l'organisation et du financement des cycles d'enseignement professionnel initial (CEPI) de musique, de danse et d'art dramatique. Ces dispositions n'occupaient qu'un article de ce texte qui en comptait 204. Les imprécisions dont il a fait l'objet, viennent souligner le contexte difficile de son adoption. Ainsi, c'est autour de l'article 101 que s'est dessinée l'opposition de certaines régions « *qui viennent de faire plier l'Etat après quatre ans de bras de fer* »⁸. La pierre d'achoppement fut la création des CEPI. Ce parcours de troisième cycle aboutissant à l'obtention d'un nouveau Diplôme National d'Orientation Professionnel (DNOP) fut jugé inopportun par l'Association des Régions de France (ARF) compte tenu de son coût, largement supérieur aux sommes transférables par l'Etat, qui devaient faire d'ailleurs l'objet d'une répartition avec les départements. Il fut décidé par l'ARF de ne pas inscrire la création de ces CEPI au Plan Régional pour le Développement de la Formation (PRDF)⁹. Les départements, de leur côté, ont presque tous achevés leurs schémas, maillon intermédiaire entre l'action des régions et la gestion des

⁵. Respectivement CRR et CRD, anciennement Conservatoire Nationaux de Régions (CNR) et Ecole Nationale de Musique (ENM).

⁶. Voir : schéma d'orientation pédagogique du ministère de la culture en annexe.

⁷. Ainsi, peut-on réellement parler de transfert de compétence ? L'Etat garde la maîtrise des filières professionnelles ainsi que de dicter la norme applicable dans tous les territoires.

⁸. « Réforme des enseignements artistiques : les collectivités pressent l'Etat de revoir sa copie », *In. La Gazette des Communes*, n° 9/1971, mars 2009, p 20-27

⁹. Certaines régions ont toutefois inscrites les CEPI dans le cadre de leur PRDF. Il n'y a pas d'unanimité autour de cette question.

écoles contrôlées assuré en majorité par les communes et leurs groupements. Pour sortir de cette situation de blocage, Catherine Morin-Desailly, sénatrice, s'est attachée dans le cadre d'un rapport d'enquête à relancer le processus. Actuellement, les dispositions de l'article 101 sont en cours de réécriture par la D.M.D.T.S. Cette réforme, qui devait être achevée théoriquement en décembre 2006, a suscité des blocages alors que d'autres secteurs plus sensibles avec des enjeux financiers supérieurs, n'ont pas connu de telles mésaventures. Il semblerait donc les collectivités territoriales aient manifestées ainsi leur mécontentement face aux coûts de la Loi du 13 août 2004, allongeant la durée de sa mise en œuvre au détriment de la lisibilité et de l'accessibilité par le public des parcours de formation tout en retardant l'inscription des enseignements artistiques dans le cadre d'enjeux plus vastes (politiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi, Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) et réforme « Licence, Master, Doctorat » (LMD) ou « Processus de Bologne » au niveau européen).

Les schémas directeurs : outils opérationnels de ce transfert de compétences

La Loi elle-même donne une définition précise de ce document qui doit constituer la base de la politique impulsée au niveau départemental : *« Un schéma départemental de développement des enseignements artistiques en musique, en danse et en théâtre est un ensemble cohérent de mesures qui concourent à la mise en œuvre d'une politique culturelle d'aménagement du territoire en faveur de l'enseignement artistique et organisent l'accès du plus grand nombre à un enseignement diversifié, de qualité et de proximité. Le schéma départemental concerne obligatoirement la musique, la danse et le théâtre mais les dispositions qu'il contient sont adaptées aux particularités de chaque spécialité »*. C'est un outil de développement culturel du territoire qui se repose sur un diagnostic de terrain (état des lieux), qui aboutit à des préconisations constituant le cœur d'un schéma de développement, objet d'une évaluation constante et d'un réexamen régulier. Il répartit et fixe, par le biais de contractualisations, les interventions des collectivités territoriales et locales en faveur de l'enseignement artistique. Un certain nombre de données ont déjà fait l'objet d'une synthétisation et ainsi nous disposons d'éléments nous permettant d'apprécier la mise en œuvre globale des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques. Le mouvement général de mise en œuvre de ces dispositions (état des lieux et rédaction du schéma) fut long à se lancer. La « Cellule Conseil », hébergée par la fédération « Arts Vivants

et Départements¹⁰ » l'a parfaitement observé. L'année 2004 fut marquée par un démarrage lent, les techniciens des collectivités territoriales se sensibilisant progressivement aux objectifs et finalités des schémas départementaux. Un an plus tard, en 2005, les départements se sont progressivement emparés de ces questions. Cela se traduit par une multiplication des états des lieux et par la réactualisation des anciens schémas directeurs déjà mis en place sur certains territoires « pilotes » (Exemple : Territoire de Belfort). La rédaction des premiers schémas issus de « l'Acte II de la décentralisation » débute. En 2006, Yvan Sytnik observe que les « états des lieux sont quasiment généralisés. Ils deviennent un outil majeur du processus de rédaction des schémas ». En parallèle, la rédaction de nouveaux schémas directeurs s'accélère même si le théâtre et la danse sont en retard. L'année suivante, en 2007, est marquée par l'éclosion des schémas et le rattrapage progressif des deux champs esthétiques en retard. En novembre 2008¹¹, 86 départements avaient voté ou programmé au vote ou rédigé leurs schémas départementaux de développement des enseignements artistiques. Autre élément remarquable est le nombre d'état des lieux réalisés : plus de 301. Cela prouve, indépendamment de la qualité intrinsèque des schémas, que ces collectivités se sont tournées vers leurs territoires pour les interroger. Sur les 100 départements concernés, trois seulement n'ont pas engagé de schéma et 69 les ont votés. Un autre fait intéressant : 100% des territoires munis d'une Association Départementale de Développement Culturel (ADDC) se sont saisis de cette question (92 % pour les territoires non pourvus en ADDC). Ainsi, la démarche volontariste des conseils généraux n'est plus à démontrer. Toutefois, c'est sur les méthodes et tous les aspects qualitatifs d'une manière générale que se jouent in fine la pertinence de ce mouvement général¹².

Ensuite, l'intérêt de ces schémas directeurs, outre la proposition de nouvelles organisations des enseignements artistiques, est qu'ils peuvent agir comme des révélateurs sur la manière dont les départements construisent leurs interventions dans le domaine de la culture. Récemment, Emmanuel Négrier, lors d'une intervention publique¹³, a mis en lumière deux spécificités des politiques culturelles des départements (« *une action plus tournée vers les fonctions de conservation (...) et de transmission (...) plus que de création* » puis « *une*

¹⁰. Mise en œuvre par Yvan Sytnik

¹¹. Statistiques réalisées par SYTNIK (Y), *Panorama national de l'avancée des SDEA*, version 8, Paris, novembre 2008.

¹². Ce sont ces éléments que nous chercherons à mettre en lumière dans la phase première de notre enquête de terrain à partir d'un traitement systématique des états des lieux et des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques.

¹³. NEGRIER (E), *Une politique culturelle départementale ? Blocs de certitudes et dilemmes stratégiques*, Intervention des « Assises de la Culture », Conseil général de Corrèze, 28 mars 2009

mission double de gestion (d'équipements, d'événements) et de redistribution (de subventions auprès des collectivités, associations et acteurs culturels privés »¹⁴). Toutefois, l'élargissement de leurs compétences et préoccupations fait que les départements s'investissent de plus en plus dans l'aide à la création, créant, peut-être d'ailleurs, de nouvelles concurrences entre les échelons. Le chercheur met en valeur l'implication grandissante des conseils généraux dans le champ culturel tout en distinguant trois blocs de politiques culturelles départementales. A propos des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques, il dégage à-priori quatre types de catégories : ceux qui ont refusé la démarche en bloc ou bien bloquent la signature en attente d'éclaircissements, une autre regroupant ceux qui n'ont rien fait d'autre que de réécrire ce qui se faisait déjà, ceux qui proposent des schémas étendus à une ou deux disciplines et ceux dotés d'une ADDR pour qui ce travail a été l'occasion de recomposer la politique d'enseignement mais « (...) *au-delà de repenser la politique du spectacle vivant dans un cadre territorial* »¹⁵. Pour expliquer cette situation, Emmanuel Négrier met en avant trois causes : la première tient de la démarche décentralisatrice elle-même, la deuxième tient compte du caractère sociopolitique des enseignements artistiques - secteur non pacifié – qui rend difficile son appréhension, la troisième enfin, est liée à la conjonction dans le temps entre ce transfert et d'autres très coûteux et mal concertés. Ainsi, « *faute de consensus entre échelles, faute de grilles commune de lecture, le poids des spécificités territoriales n'en est que plus lourd* »¹⁶. En faisant de ces échelons territoriaux les principaux acteurs d'une « action partenariale » face aux dérives de « l'administration directe des affaires culturelles », le chercheur conclue, entre autre, sur le caractère dangereux de la suppression de la clause de compétence générale. Ainsi, cette analyse laisse entrevoir des postures différentes des départements que nous pourrions toutefois regrouper. C'est sur cette base que nous allons poursuivre l'exploration de ce sujet.

Enfin, cette réforme « globalisante »¹⁷, par son étude au niveau des départements, doit nous permettre d'examiner de quelle manière les territoires administratifs se saisissent de nouvelles compétences culturelles, participer à la réflexion autour du phénomène de territorialisation des politiques publiques et voir quels discours, valeurs et initiatives sont portés et mises en œuvre au niveau local dans le cadre de la décentralisation culturelle.

¹⁴. *Idem.*

¹⁵. *Idem.*

¹⁶. *Idem.*

¹⁷. Elle tente en effet, d'imposer une même norme à des territoires très divers.

Quelle(s) territorialisation(s) des politiques culturelles ?

Tout d'abord, réalisée en parallèle d'une pratique professionnelle dans le champ culturel, la phase d'enquête de terrain se trouve allongée. Elle permet une vue qui favorise l'appréhension de la réforme des enseignements artistiques dans le temps ainsi que les prémices d'une « troisième révolution territoriale » (Romain LAJARGUE- 2009) : « *La décentralisation, qui est dans sa deuxième étape en France, indique le chemin : il est dit qu'il est de plus en plus difficile à l'Etat d'assurer le travail de régulation qui est le sien, alors « les territoires » doivent être dotés de cette compétence. (...) Ne pas être attentifs à la manière avec laquelle les pouvoirs ainsi se recomposent serait perdre une belle occasion de ramener la question « territoriale » vers la question de la construction continue de l'intérêt général, vers celle de la montée des concurrences et la baisse progressive des solidarités, vers la reconstruction accélérée des identités ou celle de nouvelles formes de régulation pragmatiques... Ces chantiers (...) sont énormes, ne nous pressons pas de conclure* »¹⁸. Examiner le mécanisme de décentralisation de la compétence (écriture de l'article, mode de financement, champ concerné par le transfert, renouvellement de la réglementation...) peut nous apporter des éléments de compréhension sur le passage du mode de régulation de l'Etat vers les territoires. Comprendre, par ailleurs, les logiques (valeurs, discours) qui ont permis la mise en place d'une action de l'Etat avant la décentralisation peut nous permettre de juger les conditions même de l'organisation de ce transfert de compétences en nous éclairant au passage sur la capacité des collectivités territoriales à trouver leur propre voie (comment s'organise cette construction « nouvelle » de l'intérêt général). Les collectivités territoriales deviennent-elles réellement les productrices de leurs propres politiques publiques ? Enfin, la question de la gouvernance au niveau départemental, régional, national mais aussi internationale au niveau des questions culturelles, se pose de manière aigüe à l'heure de la construction européenne.

Ensuite, notre propos est d'examiner ces questions à travers le prisme des enseignements artistiques considérés comme « objet politique ». Tout d'abord, il semble nécessaire d'opérer une forme de distance par rapport à ce terme, dont la conceptualisation récente, marquée idéologiquement, semble uniformiser les problématiques spécifiques de la musique, de la danse ou de l'art dramatique. Un travail d'approche historique des champs esthétiques concernés sera nécessaire afin d'inscrire les véritables enjeux dans le temps et

¹⁸ LAJARGUE (R), « Pas de territorialisation sans action (et vice versa ?) », In VANIER (M) (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, Janvier 2009, p 197

ainsi éviter une approche par trop « institutionnaliste ». Des spécificités françaises existent dans la formulation des enjeux et valeurs. Depuis la Révolution, deux principes guident les politiques encadrées par l'Etat : l'unité des enseignements et l'uniformité dans les méthodes¹⁹. Ainsi, elles ne se sont pas fondées sur un projet culturel, ni même artistique mais avant tout sur un projet politique²⁰. Dans la continuité de ce mouvement, la République a affirmé comme un des principes fondateur celui de l'égalité entre citoyens. Ainsi, ces éléments historiques²¹ constitutifs perdurent sous des formes diverses et sont complètement intégrés aux discours et réformes proposées. Les objectifs de la politique culturelle s'inscrivent dans la continuité de ces préoccupations spécifiques liées à l'histoire française (« démocratiser les pratiques », « favoriser l'égal accès pour tous à la culture », « renforcer le lien social »). De la même manière, le terme « d'enseignements artistiques » se prête difficilement à l'étude scientifique et nécessite un indispensable travail de clarification des enjeux sous jacent. Il répond plutôt « à une logique de regroupement des politiques culturelles. Il entérine la décision publique de mise en commun des ressources, de lieux et d'institutions. Cette logique aussi efficiente puisse-t-elle se révéler au point de vue de l'économie, de la rationalisation des lieux, de la couverture territoriale et de la démocratisation culturelle a pour effet de creuser la distance entre deux discours : celui des politiques culturelles d'une part, et celui de ceux que nous appellerons (...) les acteurs culturels d'autre part » (Noémi DUCHEMIN)²². Tous les enjeux autour de ce terme s'inscrivent dans la manière de le comprendre et de le traduire en actions afin « (...) qu'il soit porteur de changements positifs, c'est-à-dire d'invention, de développement, de vitalité sociale, culturelle, territoriale »²³. Quelle pluralité de sens et de formes, peut-il prendre dans une optique de décentralisation de cette compétence vers les territoires ? En postulant à une remise en cause du modèle centralisateur porteur d'une forme d'identité nationale, ne pouvons-nous pas nous attendre à voir ressurgir en arrière plan des dispositifs mis en place, certaines identités locales ? Quelle polysémie peut prendre la notion

¹⁹. Principalement dans le domaine de la musique, puis par extension et dans le temps, dans celui de la danse et de l'art dramatique.

²⁰. « Avec l'institution d'un conservatoire national, la musique n'aura d'autre vocation que d'exprimer partout la gloire de la Nation (...) L'enseignement musical est placée au service de l'Etat-Nation et la question de la liberté musicale ne se pose en aucune façon (...) La liberté est un principe politique et non esthétique ». – DUCHEMIN (N), « Le modèle français d'éducation musicale », In. SCHEPENS (E) (dir.), *L'avenir de l'enseignement musical spécialisé de la musique*, actes des journées d'études d'avril 2000, CEFEDM de Lyon, Tome 1, Lyon, 2002, p 47

²¹. HONDRET (E), « Les structures de l'enseignement musical contrôlé par l'Etat : perspective historique », In. SCHEPENS (E) (dir.), *L'avenir de l'enseignement musical spécialisé de la musique*, actes des journées d'études d'avril 2000, CEFEDM de Lyon, Tome 1, Lyon, 2002, p 131-158

²². Extrait du texte de DUCHEMIN (N), « *Enseignement musical, éducation esthétique et formation de l'homme : une comparaison France-Allemagne des « concepts efficaces »* », texte envoyé par l'auteur.

²³. *Idem*.

de «projet d'établissement artistique et culturel » telle qu'elle est souhaitée par la charte des enseignements artistiques (2000) ?

Enfin, au-delà de l'opposition et du débat entre « *liberté esthétique* »²⁴ et pratique artistique « *sous contrôle de l'Etat* », ne se joue-t-il pas dans ce « départ vers les territoires » des mouvements qui interrogent et engagent profondément les futurs rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que l'avenir des politiques culturelles ? Ainsi, en filigrane, s'esquissent les conflits importants au niveau de l'Etat entre les tenants d'un pouvoir centralisé fort et ceux qui veulent poursuivre le processus d'autonomisation des territoires²⁵. Il se dessine alors les futurs rapports entre l'Etat et les territoires dans un contexte de réformes mais aussi d'opposition (déplacement du concept de «cohabitation» d'un partage de l'exécutif vers une opposition entre l'Etat et les territoires²⁶). Allons-nous voir ainsi émerger de nouvelles «féodalités» caractérisées par de multiples cloisonnements (repli derrière les frontières administratives) ? Que nous apprend la question des enseignements artistiques sur les capacités d'innovation des territoires par rapport aux politiques sectorielles de l'Etat ? Quelles valeurs et quels discours sous-tendent ces dispositifs ? Quel rôle joue l'identité de chaque territoire dans les réponses adoptées ? Quelle gouvernance territorialisée pour les enseignements artistiques ? Enfin, la mise en œuvre de cette loi bouleverse les rapports entre élus, techniciens et acteurs de terrain, impacte les méthodes de travail habituelles des services culturels aboutissant ainsi à poser des interrogations sur les compétences des agents et sur l'organisation d'une gouvernance régionale (européenne ?) autour de ces questions. Sommes-nous à l'aube de l'avènement d'une post-bureaucratie caractérisée par l'affirmation de véritables métiers, de la diversification des compétences, du changement de statuts des agents publics, de nouveaux rapports aux territoires, aux élus et aux acteurs de terrain ? Ou bien allons-nous assister à un renforcement bureaucratique traduisant, sans doute, une faible autonomisation des collectivités territoriales par rapport à l'Etat ? Enfin, la question de l'identité propre des conseils généraux se pose. Quelle est la pertinence de l'échelon départemental Hexagonal dans une optique de construction européenne ?

²⁴. *Op. Cit.*, DUCHEMIN (N) « Le modèle français ... », p 48

²⁵. Débats particulièrement virulents lors de la discussion visant à l'adoption du texte qui allait devenir la Loi du 13 août 2004. Dans le cadre du développement, nous développerons l'exemple de la Suisse (Canton de Vaud) et de la gouvernance autour de la question des enseignements artistiques peut nous aider à élargir nos vues en adoptant une focale plus européenne en lien avec le processus de Bologne. Enfin, dans le cas de la France, nous pouvons nous interroger si les collectivités territoriales sont prêtes à assumer une indépendance complète vis-à-vis de l'Etat ?

²⁶. Toutefois, celui-ci par le biais du contrôle des ressources fiscales et de la réflexion sur la refonte des échelons territoriaux possède deux leviers importants pour asseoir une domination dans cette lutte de pouvoirs.

Le modèle de conduite de recherche²⁷

Afin de vérifier cette hypothèse de recombinaison des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre d'une « troisième révolution territoriale », l'enquête de terrain va s'articuler en deux temps complémentaires. Premièrement, nous souhaitons procéder à une réflexion spatiale quantitative et qualitative. Notre présupposé est que le transfert s'inscrit dans un territoire où des décennies d'intervention de l'Etat, des collectivités territoriales et du dynamisme des acteurs de terrain, ont permis d'inscrire des projets, des compétences, des réseaux d'équipements ... tel un mille-feuille dont la construction historique et le processus identitaire dont ils sont issus (construction de la parole des acteurs), nous échappent à-priori. Nous avons recours à la cartographie afin de tenter de formaliser d'une notion « d'aménagement culturel du territoire »²⁸ autour de la question des enseignements artistiques, de poser une représentation visuelle sur ce qui constituerait des caractéristiques propres pour l'espace considéré et au final, définir des « modèles types » à partir des réponses adoptées par les collectivités territoriales et des caractéristiques communes par rapport à leurs territoires de référence²⁹. Afin d'affiner la constitution des « modèles types », nous pourrions tirer profit de la sortie d'une plateforme « culture » (ICPD) de l'ADF³⁰ ou proposer une courte enquête via Internet (logiciel Sphinx) à destination des directeurs des affaires culturelles afin de situer l'action des conseils généraux. L'ensemble de ces données nous permet de travailler sur une notion « d'identité locale » et des postures

²⁷. Il est utile de préciser que nous travaillons depuis le mois de septembre 2006 sur ce transfert de compétences et ses conséquences en termes d'actions. Pour cela, nous recevons un soutien de l'Assemblée des Départements de France (ADF) et un partenariat éditorial avec la « Fédération Arts Vivants et Départements » est en cours de concrétisation. Chacune à leur manière, ces participations viennent appuyer le travail mis en place au sein du laboratoire PACTE. Cette démarche méthodologique est complétée dès l'origine, par une phase « d'observation participante ». En effet, nous avons occupé le poste de charge de mission « enseignements artistiques » auprès du conseil général du Doubs afin de réaliser l'état des lieux et la mise en forme du premier schéma de développement des enseignements artistiques pendant deux ans (2006-2008).

²⁸. C'est une étude de territoire comprenant à la fois une analyse de ses contraintes géographiques, physiques, humaines, économiques ... mise en regard d'une représentation de ses principales données concernant le champ culturel (implantation d'acteurs, de missions structurantes comme les agences départementales ou régionales de développement culturel, de labels d'Etat, d'équipements, définition de politiques publiques etc.) permettant de définir des atouts mais aussi des faiblesses (contraintes) pour un territoire. C'est donc un recueil de données et une analyse critique portée sur un territoire donné.

²⁹. Ces données, principalement issues du Ministère de la culture (DEPS, DRAC), des représentations des acteurs de terrain institutionnels ou non (fédérations, syndicats, assemblée, associations ...), seront croisées avec celles recueillies par la Fédération Arts Vivants et Départements lors de son travail de suivi de la mise en place des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques, des résultats électoraux fournis le Centre de Données Socio-Politiques (CDSP) afin mettre en relief une éventuelle dimension politique et d'éléments classiques de caractérisation des territoires administratifs. Elles feront donc l'objet d'une représentation cartographique et le traitement par couches de données, nous permettra de procéder à des croisements d'informations.

³⁰. Base de données sur leurs interventions culturelles alimentées par les conseils généraux.

susceptibles d'être complétées par une seconde phase d'enquête qualitative articulée autour d'entretiens qualitatifs des acteurs de chaque « modèle type ». Le deuxième temps de l'enquête de terrain est un travail qualitatif sur un exemple de chaque « modèle type », à partir d'un cadre d'analyse des politiques publiques composé de trois éléments « idées », « intérêts » et « institutions »³¹. Il sera donc nécessaire de procéder au choix des acteurs significatifs à rencontrer et de construire des grilles d'entretiens ou de collectes de données complémentaires, permettant de vérifier ces différentes hypothèses. Enfin, nous pouvons résumer notre modèle de conduite de recherche dans le cadre du schéma de synthèse ci-dessous.

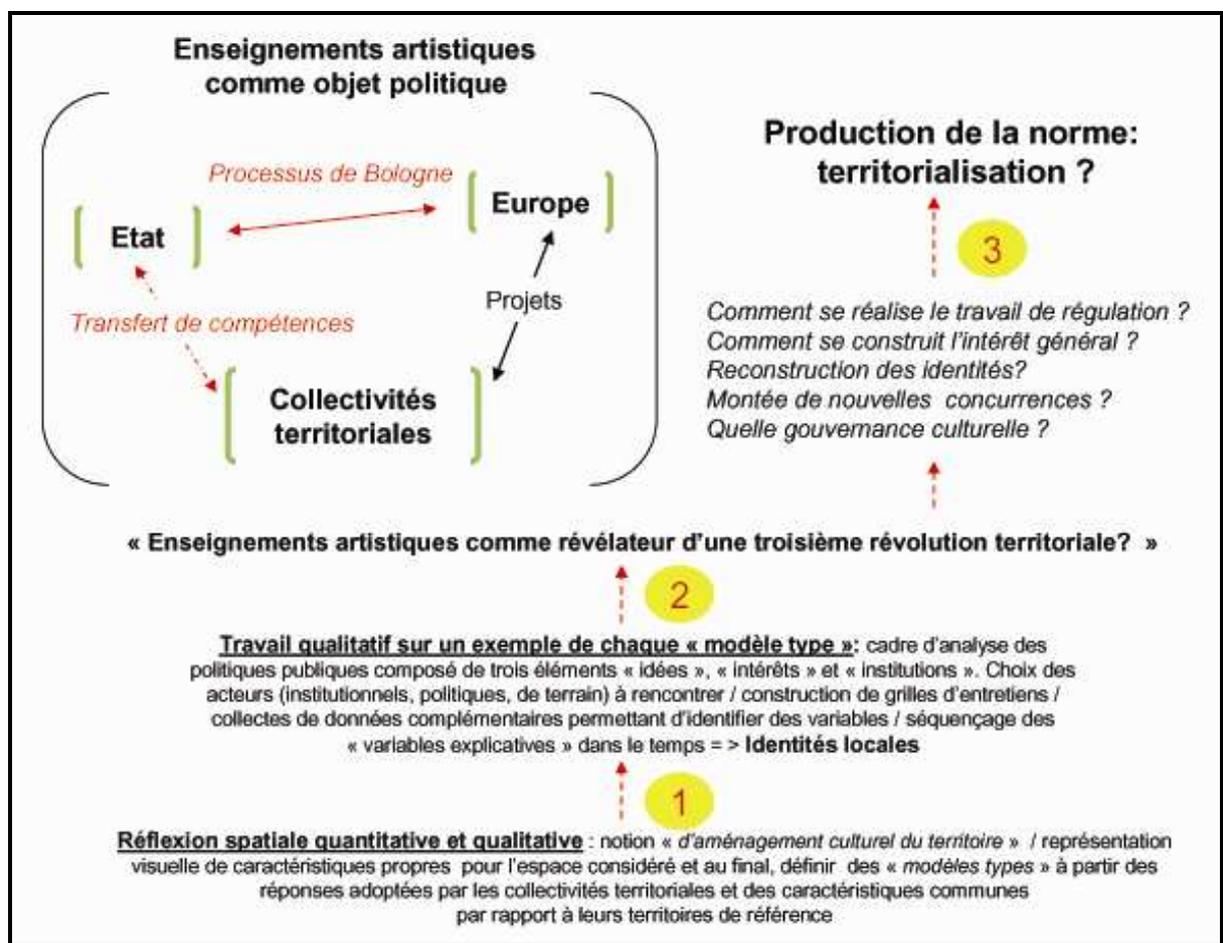


Figure 1 – Modèle de conduite de recherche

³¹. Cette approche méthodologique dite des « Trois i » - Hugh HECLLO (1993), Peter A. HALL (1997) et Y. SUREL (1998).

Conclusion : ouvrir ces problématiques à une dimension européenne

Nous aimerions appeler à votre indulgence le fait que cette intervention reprenant le cheminement d'une recherche en cours, amène plus de questions qu'elle ne fournit pour l'instant de réponses ! Toutefois, au moment de conclure, nous aimerions développer la dimension européenne de cette problématique liée aux enseignements artistiques. Nous avons choisi d'explorer une dimension comparative avec le canton de Vaud en Suisse afin de replacer nos interrogations Hexagonales dans un cadre plus vaste. La Suisse, confédération inscrite dans le processus de Bologne, a entrepris une réforme profonde de ces structures d'enseignements artistiques. Ce pays, à l'image de l'Allemagne ou de l'Angleterre, s'est vite lancé dans la mise en conformité de sa structure d'enseignements artistiques avec le processus de Bologne. Fin 2010, la transition sera achevée, les niveaux se construisant progressivement. Avec la création des Hautes Ecoles Spécialisées (HES) accessibles au niveau du baccalauréat, de la « modularisation » des enseignements, du bouleversement des rapports entre élèves et enseignants (les écoles ont du se préparer à intégrer la recherche : le rapport « maître à disciple » évolue vers celui d'un « collègue de professeur » à l'intérieur duquel l'élève doit trouver son autonomie), la Suisse se lance résolument vers une ouverture internationale. Avec un financement assuré pour deux tiers par le Canton et un tiers par la confédération, les Hautes Ecoles Musicales, par exemple, accueillent 3 300 élèves dont plus de la moitié sont étrangers. Toutefois, la montée en puissance de la confédération sur cette question peut nous permettre de poser la question de la recentralisation de l'enseignement artistique supérieur en Suisse dans une optique européenne de concurrences entre grandes régions afin d'attirer les meilleurs futurs artistes. Cette ouverture ne va pas sans susciter des résistances chez les professeurs dont certains sont attachés à l'ancien modèle ou des problèmes d'accès comme semble l'indiquer le faible pourcentage d'élèves issus des cantons dans les HES (20 % pour la HEM de Lausanne). Toutefois, le bénéfice à attendre de ces hautes écoles en termes de rayonnement culturel, de vie artistique locale et de présence dans la création internationale sera sans doute très important. Cette dynamique doit nous permettre de mettre en perspective les particularismes de notre modèle d'enseignement artistique qui comporte dans certaines de ses idées fondatrices, ses propres limites. La construction européenne et l'ouverture d'un large espace de concurrence mais aussi de création doit nous appeler à dépasser certains dogmes et débats internes autour d'une « spécificité » française. Ainsi, la démarche expérimentale de « modularisation » des enseignements débutée il y a quelques années par le conservatoire à Rayonnement Départemental du Pays de Montbéliard sous l'impulsion de son directeur

Jacques Clos, montre la voie. La réforme des enseignements artistiques pour être totalement efficace et pertinente doit aussi aller voir au delà des limites territoriales administratives pour aller vers une question politique plus noble : quelle culture commune voulons-nous bâtir en Europe ? Pour autant les institutions sont-elles prêtes à cela ? Ces interrogations existent-elles dans les discours politiques ? Avons-nous intégré l'idée européenne dans nos constructions de politiques culturelles ? Autant de questions, dont nous rechercherons des éléments de réponses au fil de ce travail de doctorat.

Bibliographie sélective

Généralités

BOUSSAGUET (L), JACQUOT (S), RAVINET (P) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, Paris, Novembre 2004

Territoires, territorialités, territorialisation

FAURE (A), LERESCHE (P), MULLER (P), NAHRATH (P) et (S) (dir.), *L'action publique, à l'épreuve des changements d'échelle*, Grenoble, 2007

VANIER (M) (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, Janvier 2009

Enseignements artistiques

BAUDRY (P), CHEVALIER (J), TILLARD (F), *Ecoles de musique et décentralisation*, CNFPT, 2001.

SCHEPENS (E) (dir.), *L'avenir de l'enseignement musical spécialisé de la musique*, actes des journées d'études d'avril 2000, CEFEDM de Lyon, Tome 1, Lyon, 2002

JAHENY (J-R), *L'Implication des conseils généraux et conseil régionaux dans l'enseignement spécialisé de la musique et de la danse*, Actes de colloque, FNCC, Cuisery Saône et Loire, 27 janvier 1999

Décentralisation culturelle

DUBOIS (V), POIRRIER (P) (dir.), *Les Collectivités locales et la culture. Les formes de l'institutionnalisation, XIXe-XXe siècles*, La Documentation française, 2002, 430 p

MOULINIER (P), *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, 336 p.

MOULINIER (P), *Les Politiques publiques de la culture en France*, Presses universitaires de France, 1999, 127 p.

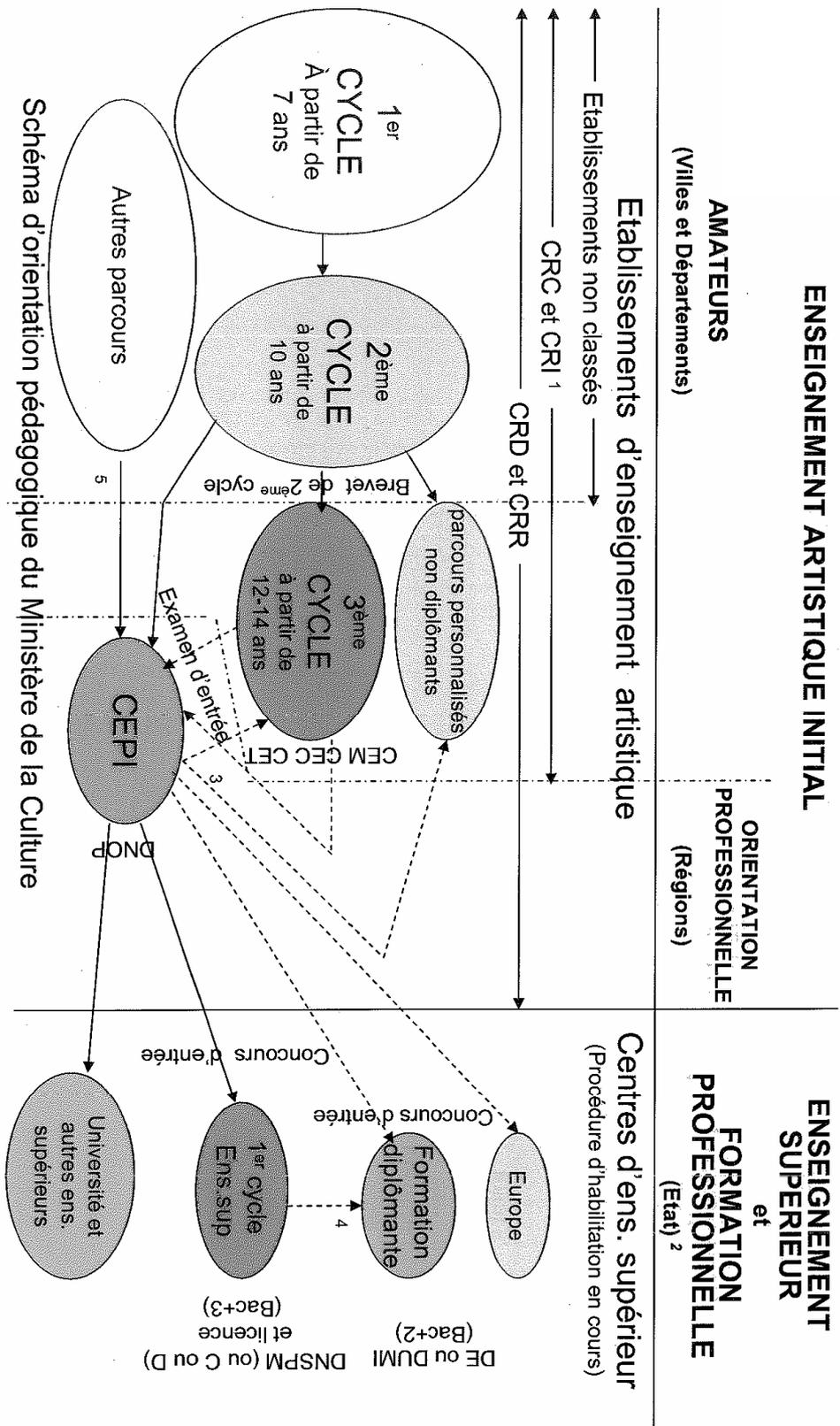
PERRET (J), SAEZ (G) (dir.), *Institutions et vie culturelles*, La Documentation française, 1996, 152 p.

SAEZ (J-P) (dir.), *Identités, cultures et territoires*, Desclée de Brouwer, 1995, 267 p.

ANNEXES

Annexe n°1 – Schéma d'orientation pédagogique du Ministère de la culture

Annexe n°1 – Schéma d'orientation pédagogique du Ministère de la culture



1 Il est possible que certains CRC ou CRI proposent tout ou partie d'un CEPI dans certaines disciplines en convention avec un CRD ou CRR

2 Certains Cefedem sont financés par l'Etat et la Région. Les Villes concernées par les projets de Centre d'Enseignement Supérieur seront-elles impliquées financièrement ? Les Régions seront-elles sollicitées sur la question de l'Enseignement Supérieur ?

3 L'examen d'entrée en CEPI est obligatoire, y compris pour les élèves ayant obtenu un CEM/CEC/CET.

4 Il est nécessaire de passer le concours d'entrée en formation diplômante (au sein des CEFEDEM) y compris pour les étudiants venant du 1^{er} cycle d'enseignement supérieur

5 D'autres parcours qu'un enseignement en conservatoire sont possibles avant de présenter l'examen d'entrée au CEPI, notamment mais pas exclusivement dans le domaine des musiques actuelles ou traditionnelles. Ces parcours pourront faire l'objet de validations d'acquis.