

ORGANISATION INTERNATIONALE
ET
RELATIONS INTERNATIONALES

57

LE FAIT RÉGIONAL
ET
LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

SOUS LA DIRECTION DE

MARIE-THÉRÈSE BITSCH

=====
EXTRAIT
=====

BRUXELLES

ÉTABLISSEMENTS ÉMILE BRUYLANT

2 0 0 3

LE CONSEIL DE L'EUROPE, LA CULTURE
ET LES RÉGIONS
LA DÉMOCRATISATION CULTURELLE
À L'ÉCHELLE SUBNATIONALE

PAR

DIETMAR HÜSER

HISTORIEN, UNIVERSITÉ DE SARREBRÜCK

« Dans l'Europe de demain ... les régions vont très rapidement se dessiner, s'organiser et s'affirmer. ... C'est sur ces régions que nous bâtirons l'Europe. ... La politique d'union européenne, désormais, doit consister à effacer nos divisions pour donner libre jeu à nos diversités. » (1)

« Une autonomie culturelle, sociale ou ethnique, s'est toujours manifestée en disant non : ... Non, dit le Breton, je ne suis pas un Français. C'est là une position de départ absolument fondamentale, mais elle devint très rapidement trompeuse si on y reste : on risque de s'en tenir soit à une idéologie politique, soit à une formulation exclusivement culturelle. » (2)

Constater l'enchevêtrement entre le culturel et le régional lorsqu'on parle de l'intégration européenne aujourd'hui, c'est plutôt une banalité (3). Les rapports qu'il y a entre « culture » et « région » au Conseil de l'Europe ne nous intriguent plus vraiment compte tenu, par exemple, de l'étroite collaboration entre le Conseil de la coopération culturelle et le Congrès de pouvoirs locaux et régionaux à l'intérieur du Conseil de l'Europe, ou encore des documents clés comme la Charte euro-

(1) Denis DE ROUGEMONT, *Lettre ouverte aux Européens*, Paris: Albin Michel, 1970, p.... [à préciser].

(2) Michel DE CERTEAU, *La culture au pluriel*, Paris, Union générale d'éditions, 1974, 3^{ème} édition, Paris: Seuil, 1993, p. 125.

(3) Voir *La culture au coeur. Contribution au débat sur la culture et le développement en Europe*, éd. par le Groupe de travail européen sur la culture et le développement, Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 99-116; Olaf SCHWENCKE, *Das Europa der Kulturen - Kulturpolitik in Europa. Dokumente, Analysen und Perspektiven von den Anfängen bis zur Grundrechtscharta*, Essen: Klartext Verlag, 2001, pp. 110-116.

péenne des langues régionales ou minoritaires de 1992 ou le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale de 1997. Il s'agit pourtant d'une banalité qui n'en était pas une il y a cinquante ans. A l'époque, dans l'immédiate après-guerre, ni les régions en tant que collectivités territoriales, ni la culture en tant que politique culturelle au sens large du terme, ne se trouvaient au tout premier plan des préoccupations européennes. Et ce n'est qu'au cours des années 1960 que les choses commençaient sérieusement à bouger.

LE CULTUREL ET LE RÉGIONAL

Cette communication a pour objectif de retracer de manière succincte les liens entre la notion de culture et la notion de région dans les débats et dans les pratiques du Conseil de l'Europe depuis sa création en 1949. Elle se base sur les rares ouvrages qui existent sur le sujet et sur les documents publiés émanant, entre autres, de l'Assemblée consultative, puis parlementaire, du Comité des ministres ou encore de la Direction général IV : éducation, culture et patrimoine, jeunesse et sport. Par conséquent, les propos qui suivent ne sont pas le fruit de travaux d'archives proprement dits. Ma thèse de départ serait que la prise en compte progressive des régions devait beaucoup à la modification profonde qu'a subie la notion de culture, modification dont le Conseil de l'Europe fut sans aucun doute, avec bien sûr l'UNESCO (4), le précurseur intellectuel sur le plan international.

Certes, cette modification ne tomba pas du ciel. Elle fut liée à un changement non moins profond des sociétés industrielles en Europe occidentale ainsi que des pratiques socio-culturelles qui en découlaient, sur lequel on ne peut pas revenir ici en détail (5). En plus, c'est au cours des années 1960 que s'engageaient, au niveau national, de vifs débats sur une politique culturelle conforme à ces nouvelles données, comme en témoignent, dans le cas de la France, les Rencontres d'Avignon entre 1964 et 1970. Initiées par Jean Vilar pour repérer et

(4) Sur l'UNESCO voir notamment Caroline BROSSAT, *La culture européenne: définitions et enjeux*, Bruxelles: Editions Emile Bruylant, 1999, pp. 217-218, 224-230; sa fameuse *Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale* du 4 novembre 1966 peut être consultée sur le site internet des Nations Unies: http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/n_decl_fr.htm.

(5) Pour ce qui est des conséquences sur les pratiques culturelles des Français voir Jean-Pierre RIOUX et Jean-François SIRINELLI, *Histoire culturelle de la France, T.4: Le temps des masses. Le XX^e siècle*, Paris, Seuil, 1998, pp. 255-287; dernièrement Jean-Pierre RIOUX et Jean-François SIRINELLI (éd.), *La culture de masse en France de la Belle Epoque à aujourd'hui*, Paris, Fayard, 2002.

pour discuter les questions de fond entre artistes, professionnels, élus, administrateurs, chercheurs et intéressés de tout genre, les troisièmes Rencontres en 1966 s'intitulaient précisément «Culture et Région» (6).

Mais avant d'aborder ces bouleversements, il convient de faire quelques brèves remarques sur les débuts de la coopération culturelle en Europe à la fin des années 1940 et dans les années 1950, sur le Conseil de l'Europe, ses premiers projets culturels et sa Convention culturelle européenne de décembre 1954 et sur les rapports entre la notion de culture et la notion de région.

LES ANNÉES 1950 ET 1960 : ENTRE CIVILISATION EUROPÉENNE ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Fait peu surprenant, les préoccupations principales des années d'après-guerre furent autres que culturelles. Mais, il fut aussi question de l'Europe, du point de vue culturel, à trois niveaux notamment. Premièrement la culture jouait un rôle important dans bien des initiatives réconciliatrices, étatiques ou privées, et plus particulièrement dans le domaine bilatéral franco-allemand. Il faudrait citer, d'une part, les engagements volontaristes des individus de la société civile visant à un rapprochement de par les échanges humains et de par une meilleure connaissance du voisin. Le Bureau international de liaison et de documentation d'un Père du Rivau ou le Comité d'échanges avec l'Allemagne nouvelle d'un Alfred Grosser en font preuve (7). D'autre part, il faudrait citer une politique allemande de la France prenant largement en compte des leçons de l'entre-deux-guerre, et dont le volet culturel ambitieux mis en oeuvre en zone française d'occupation dans un but de démocratisation fut partie intégrante d'une nouvelle politique de sécurité à long terme (8).

Par ailleurs, les mots culture et Europe, rimaient pour les adeptes du mouvement européen, surtout parmi les intellectuels agissant en

(6) Voir Philippe POIRRIER (éd.), *La naissance des politiques culturelles et les rencontres d'Avignon*, Paris, Ministère de la culture et de la communication / Comité d'Histoire, 1997, pp. 161-231.

(7) Sur la société civile et la réconciliation franco-allemande après 1945 voir en particulier Hans Manfred Bock (éd.), *Projekt deutsch-französische Verständigung. Die Rolle der Zivilgesellschaft am Beispiel des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg*, Opladen, Leske + Budrich, 1998.

(8) Voir Dietmar HÜSER, *Frankreichs «doppelte Deutschlandpolitik». Dynamik aus der Defensive - Plänen, Entscheiden, Umsetzen in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen, innen- und außenpolitischen Krisenzeiten 1944-1950*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, pp. 420-433 et 548-559.

son sein (9). Beaucoup d'entre eux, Denis de Rougemont en tête, considéraient que la culture occidentale avait fait de l'Europe davantage qu'elle ne représentait physiquement, c'est à dire *«le coeur et le cerveau du monde moderne»*. La culture, au sens large du terme, l'apport donc de l'homme à la nature, résumerait les véritables secrets de l'Europe (10). Parler culturellement de l'Europe à l'époque allait de pair, bien souvent, avec une vision civilisatrice et eurocentrée fondée sur sa supériorité dans tous les domaines : politique et philosophique, artistique et scientifique, économique et social :

«L'Europe sans sa culture n'est qu'un cap de l'Asie, assez pauvre en richesses naturelles, et moins peuplé... que l'Inde ou la Chine. ... L'Europe, c'est très peu de choses plus une culture.»

Finalement, pour revenir au Conseil de l'Europe, force est de reconnaître que la culture y figurait en bonne position dès ses origines, à l'encontre des institutions européennes nées de l'intégration sectorielle peu enthousiastes pour les questions culturelles jusqu'à la fin des années 1970 (11). Sans vouloir rappeler ces aspects en détail il faut évoquer quelques étapes et quelques structures nées de ces débuts de la coopération culturelle multilatérale à Strasbourg.

Déjà au Congrès de la Haye en mai 1948 les initiateurs mettaient en place une commission culturelle délibérant à côté des commissions politique et économique (12). Présidée par l'écrivain et homme politique espagnol Salvador de Madariaga, elle ne réunissait qu'une centaine sur les quelques huit cents participants au Congrès. Proposant, entre autres, l'instauration d'un Centre européen de la culture ainsi que d'un Centre européen de la jeunesse indépendants de tout contrôle gouvernemental, sa résolution finale se référait explicitement au Pacte de Bruxelles de mars 1948 réclamant aux pays signataires, dans

(9) Voir notamment Andrée BACHOUD, Josefina CUESTA et Michel TREBITSCH (éd.), *Les intellectuels et l'Europe de 1945 à nos jours*, Paris, Publications universitaires Denis Diderot, 2000.

(10) Voir Denis DE ROUGEMONT, *Europa und seine Kultur*, in *Europa-Archiv*, 5 (1950), pp. 3183-3186 (3185).

(11) Voir Hugues DUMONT, *Die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kultur*, in Nicole DEWANDRE et Jacques LENOBLE (éd.), *Projekt Europa: postnationale Identität. Grundlage für eine europäische Demokratie?* Berlin, Schelzky & Jeep, 1994, pp. 119-142 (125-126); Andreas ELLMEIER, *EU-Kulturpolitik - Europäische Kulturpolitik? Ökonomie, Politik und Kultur*, in Veronika RATZENBÖCK (éd.), *Kulturpolitik in Europa - Europäische Kulturpolitik? Von nationalstaatlichen und transnationalen Konzeptionen*, Vienne, Internationales Archiv für Kulturanalysen, 1997, pp. 107-198 (143-150); Cris SHORE, *Building Europe. The cultural politics of European Integration*, Londres / New York, Routledge, 2000, pp. 42-44.

(12) Sur le fameux Congrès de la Haye et la naissance du Conseil de l'Europe voir notamment Marie-Thérèse BITSCH, *Histoire de la construction européenne*, 2^e édition, Bruxelles: Editions Complexe, 1999, pp. 45-57.

son article 3, la promotion des échanges culturels *«par des accords mutuels ou par d'autres moyens»*. (13)

La première recommandation en matière culturelle adoptée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe date du 7 septembre 1949. D'une part, elle affirmait la nécessité d'une coopération culturelle européenne, d'autre part, elle insistait fermement, dans son préambule, sur le caractère démocratique de la culture, sur la liberté de la vie culturelle et sur le droit pour chacun, sans distinction économique ou sociale, d'accéder à la culture. Reprenant ainsi le fil conducteur de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de décembre 1948 sur la liberté de la vie culturelle et précisant même sa portée, le Conseil de l'Europe présentait un premier document clé qui invite précocement à la démocratisation culturelle (14).

Fin 1949, l'Assemblée consultative se dotait d'une Commission des questions culturelles et scientifiques, et en juin 1950 un Comité d'experts culturels voyait le jour avec pour tâche de conseiller le Comité des ministres sur les recommandations culturelles de l'Assemblée consultative et de présenter au Comité des ministres, de sa propre initiative, des propositions relatives aux questions culturelles (15). Un Comité mixte composé, à parts égales, de parlementaires et de ministres, servait de coordinateur et de médiateur entre ces deux institutions dont les membres se réunissaient, pour la première fois, en octobre 1954. Pour faire face à des besoins financiers de plus en plus substantiels, allant de pair avec l'accroissement sensible des activités en matière culturelle, l'Assemblée consultative recommanda en juillet 1955 la création d'un Fonds culturel du Conseil de l'Europe dont le statut, après adoption par le Comité des ministres, entra en vigueur le 1^{er} janvier 1959 (16). Le 1^{er} janvier 1962, le Comité d'experts culturels fut remplacé par un Conseil de la coopération culturelle, toujours rattaché au Comité des ministres.

(13) Résolution de la commission culturelle au Congrès de la Haye, in *Europa-Archiv* 3 (1948), pp. 1445-1446.

(14) Voir la préambule de la recommandation culturelle adoptée par l'Assemblée consultative le 7 septembre 1949, in *Presse- und Informationsabteilung des Europarats (éd.), Die europäische Kultur und der Europarat*, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1955, pp. 5-6.

(15) Voir Lodovico BENVENUTI (éd.), *Dix années de vie du Conseil de l'Europe*, Strasbourg: Berger-Levrault, 1960, p. 26.

(16) Voir Wilhelm CORNIDES, *Problems of a European policy in the cultural field*, in *Annuaire Européen - European Yearbook* 3 (1957), pp. 92-111 (105).

Au niveau de la représentation des collectivités subnationales, il faut signaler la création d'une Commission chargée des affaires municipales et régionales en 1953 avec, à sa tête, le maire de Bordeaux et président de l'Assemblée nationale française, Jacques Chaban-Delmas (17). Quatre années plus tard se constituait une Conférence européenne des pouvoirs locaux dont émanera, en 1975, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux et, en 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (18). Dans son discours inaugural de la Conférence des pouvoirs locaux en janvier 1957, le président de l'Assemblée consultative, Fernand Dehousse, esquissait un des objectifs primordiaux :

« Mais surtout, portant les racines des institutions européennes jusqu'au cœur du plus modeste de nos villages, vous ferez apparaître ces institutions aux yeux de tous avec leur véritable physionomie, vous aiderez à les faire mieux connaître, mieux comprendre, mieux soutenir. Chacun se rendra compte que l'Europe que nous édifions ne sera point une création abstraite, effaçant toute trace d'originalité nationale, régionale et locale. »²

Personne ne contesterait au Conseil de l'Europe ni son sens aigu du rôle potentiel de la culture et des régions pour l'intégration européenne, ni la précocité de ses approches en comparaison avec d'autres institutions européennes. Mais par rapport à certains discours assez audacieux, la Convention culturelle de 1954 ainsi que la mise en pratique de la politique culturelle restaient, pour beaucoup d'observateurs de l'époque, bien en retrait (19).

Sans aucun doute, la Convention culturelle européenne, signée le 19 décembre 1954 et entrée en vigueur le 5 mai 1955 pour le sixième anniversaire de la naissance officielle du Conseil de l'Europe, reste le document central et le cadre juridique décisif de la coopération culturelle multilatérale en Europe après la seconde guerre mondiale. La Convention avait pour but non pas de remplacer les conventions culturelles bilatérales, mais de les compléter par des accords culturels multilatéraux. Orientée vers le futur sans oublier le passé, il s'agissait « d'adopter une politique d'action commune visant à sauvegarder la culture européenne et à encourager le développement. » Les domaines explicitement retenus par la Convention, l'étude des langues, de l'histoire et de la civilisation nationales mettent donc en lumière la diver-

(17) Voir la résolution de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe relative à l'idée européenne dans les communes, in Hans-Adolf JACOBSEN (éd.), *Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung*, Munich: Oldenbourg, 1962, pp. 507-509.

(18) Voir Rudolf HRBEK et Sabine WEYAND, *Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven*, Munich: Beck, 1994, pp. 73-76; Jean-Louis BURBAN, *Le Conseil de l'Europe*, 3^{ème} édition, Paris: PUF, 1996, pp. 112-115.

(19) Voir SCHWENCKE, *Das Europa der Kulturen*, pp. 92-93.

sité des vécus en Europe ainsi que l'unité des valeurs. Concrètement chaque pays signataire s'engageait à encourager chez soi l'étude des langues, de l'histoire et de la civilisation des autres parties contractantes et à s'efforcer de développer, chez les autres, l'étude de sa langue ou de ses langues, de son histoire et de sa civilisation. Plus encore, chaque partie contractante s'engageait à consulter les autres dans le cadre du Conseil de l'Europe afin de se concerter sur les activités culturelles, de faciliter la circulation des personnes et des objets de valeur culturelle. Chaque pays s'engageait aussi à considérer les objets de valeur culturelle européenne placés sous son contrôle comme faisant partie intégrante du patrimoine culturel commun de l'Europe. (20)

Politiquement et juridiquement, la Convention constitue un grand pas en avant. Elle voulait plutôt garantir les acquis qu'innover davantage. Les régions ne furent pas mentionnées, seules y figuraient les nations. Rien non plus sur le rôle potentiel des régions ou des communes pour mettre en pratique les premières ébauches d'une démocratisation culturelle. D'ailleurs, la culture se limitait, pour schématiser un peu, à l'éducation et aux échanges, et pour ce qui est des objets de valeur culturelle il suffit de jeter un regard sur la Résolution du Comité des ministres sur la coopération culturelle du 20 mai 1954 pour savoir de quoi il s'agissait : oeuvres d'art, concerts de musique classique, partitions, instruments et matériel d'orchestre, etc. (21).

Les principaux domaines d'activité culturelle du Conseil de l'Europe pendant ces années 1950 reflétaient assez bien ces orientations. Le désir de promouvoir la coopération culturelle européenne se manifestait essentiellement par des programmes tournés vers l'éducation (22). Aux

(20) Quant au texte intégral de la Convention culturelle européenne du 19 décembre 1954, consulter « <http://culture.coe.fr/infocentre/tx/fr/fcoopcon.html> »

(21) Résolution du Comité des ministres sur la coopération culturelle multilatérale, 20.5.1954, in *Europa-Archiv* 9 (1954), pp. 6689-6690.

(22) Pour en citer quelques uns sans être exhaustif: les activités dans le domaine de l'édition comme la publication des ouvrages et des thèses des boursiers du Conseil de l'Europe, la traduction de chefs-d'oeuvre et la révision des manuels scolaires; les Conventions sur l'équivalence des grades et diplômes universitaires de 1954 et de 1956; la présentation des valeurs culturelles européennes par une Table ronde de l'Europe à Rome en 1953, par des expositions européennes depuis 1954 ou par le Prix du film européen depuis 1957; les mesures favorisant la connaissance de l'idée européenne par des stages d'études européennes à Strasbourg depuis 1950, par des bourses d'études accordées aux instituts d'études européennes depuis 1957 ou par des stages sur la présentation de l'idée européenne dans l'enseignement depuis 1952; les programmes favorisant les voyages d'études et les échanges en Europe par des échanges de professeurs d'enseignement supérieur depuis 1956 et par des voyages d'études de travailleurs depuis 1953; les projets d'encouragement à la recherche dans le domaine européen par des bourses depuis 1953 dont bénéficiaient, jusqu'à la fin des années 1950, plus de 90 des quelques centaines de candidats qui avaient déposé un dossier.

Voir BENVENUTI (éd.), *Dix années de vie du Conseil de l'Europe*, pp. 27-36.

yeux de beaucoup, le bilan après un quart de siècle de coopération culturelle s'avérait mitigé. L'article qui en traitait dans un ouvrage collectif publié à l'occasion du 25^e anniversaire du Conseil de l'Europe en disait long sur les griefs mis en avant. Il s'intitulait : «*La culture de l'Europe – L'identité de l'Europe. Un bilan qui ne peut pas se montrer*» (23).

Mis à part les problèmes budgétaires, les raisons invoquées se placent à plusieurs niveaux. Au niveau des leçons tirées de l'histoire récente d'abord : l'objectif, quelques années seulement après la guerre, étant d'éviter désormais à tout prix les nationalismes destructeurs et de promouvoir l'idée de l'appartenance à une civilisation occidentale commune, l'éducation paraissait comme le domaine par excellence pour se lancer dans une collaboration fructueuse et continue. Ce sont les raisons qui incitent le Conseil de l'Europe aujourd'hui à appeler cette période «*la phase de réconciliation*». (24) Au niveau des structures institutionnelles ensuite : un manque de volonté politique et l'unanimité nécessaire pour les décisions du Comité des ministres (25). Rares furent les États membres disposant d'un ministère national de la culture dans les années 1950. Même la France, pays riche d'une tradition d'engagement des pouvoirs publics dans le domaine des arts et de la création, ne créait un tel ministère qu'en 1959 avec, aux leviers, la figure emblématique d'André Malraux (26).

Indéniablement le Conseil de l'Europe restait, pendant ces années-là, très attaché à une vision assez élitiste et paternaliste de ce que pouvait représenter la culture et sa place dans le processus d'intégration européenne. Même la notion de «*démocratisation de la culture*», souvent utilisée, décrivait finalement un processus du haut vers le bas comportant un jugement de valeur. Dissociant nettement les acteurs de la culture – les créateurs, les cultivés, les savants – des consomma-

(23) Voir Georg KAHN-ACKERMANN, *Europas Kultur – Europas Identität. Eine Bilanz des Europarats, die sich nicht sehen lassen kann*, in Heinrich KLEBES (éd.), *Das Europa der Siebzehn. Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn: Europa Union Verlag, 1974, pp. 143-162.

(24) Voir l'introduction in Etienne GROSJEAN, *Quarante ans de coopération culturelle au Conseil de l'Europe 1954-1994. Conseil de la coopération culturelle*, Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 1997, disponible en version online sous le titre *40 ans de coopération culturelle européenne 1954-1994* : «<http://culture.coe.fr/welcome/fr/foceog.doc.html>». Les différentes phases d'activités culturelles du Conseil de l'Europe suggérées par Grosjean sont reprises par Manuel Gonçalves MARTINS, *Le Conseil de l'Europe et la défense de la culture européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (éd.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles: Editions Emile Bruylant, 1998, pp. 123-139 (125-126).

(25) Voir BROSSAT, *La culture européenne: définitions et enjeux*, pp. 295-302 et 399-400.

(26) Voir Jean-Michel DJIAN, *La politique culturelle*, Paris: Le Monde Editions, 1996, p. 11; Philippe POIRRIER, *L'Etat et la culture en France au XX^e siècle*, Paris: Le livre de poche, 2000, pp. 15-18 et 69-81.

teurs plutôt passifs, cette forme de démocratisation devrait permettre l'accès de tous à une culture donnée que la couche sociale réputée cultivée concevait pour faire participer d'autres groupes de la société aux bienfaits de «*sa*» vision des choses. Dans cet esprit, les régions, mais aussi les communes, ne furent guère prises en compte en tant que porteur des cultures propres, mais en tant que vecteur des cultures nationales, leur rôle étant de semer et de propager la coopération culturelle et la pensée européenne.

LES ANNÉES 1970 ET 1980 : LA DÉMOCRATISATION CULTURELLE ET LES ESPACES RÉGIONAUX

Par rapport à l'idée de démocratisation de la culture, «*la démocratisation culturelle*», mise en avant par le Conseil de l'Europe dès la fin des années 1960 et qui représente de nos jours encore son dessein théorique fondamental dans le domaine de la coopération culturelle (27), allait bien au-delà. Le concept de démocratisation culturelle non seulement bouleversait de fond en comble ses discours et ses pratiques, mais avait aussi des conséquences tangibles pour la place et le rôle des régions.

Il ne s'agissait en aucun cas d'une dénonciation pure et simple de «*la démocratisation de la culture*». Le Conseil de l'Europe reconnut toujours qu'elle entraînait d'incontestables résultats positifs en réactivant la vie culturelle, en créant des lieux spécifiques de rencontre et d'échange, en multipliant les événements culturels ou en amplifiant l'audience des œuvres. D'autre part il ne pouvait pas s'empêcher de constater une sorte de résistance des structures sociales. Le problème de l'accès à la culture ne se résolvait pas, à ses yeux, par un simple élargissement de l'audience.

La «*démocratisation culturelle*» par contre reconnaît que chaque individu est producteur de culture, qu'il soit producteur de culture au sens strict du terme, en tant que créateur d'œuvres culturelles bourgeoises ou populaires, ou au sens large, en tant qu'auteur de réflexions, de modes de vie, de pratiques sociales avec leur propre logi-

(27) Voir les propos du Directeur de la culture au Conseil de l'Europe Raymond WEBER, *Nouveau cap pour la démocratie culturelle*, in *Culture Europe – Revue de presse internationale des professionnels de l'art et de la médiation culturelle* n° 26 (1999), article cité d'après la version online : «<http://julienas.ipt.univ-paris8.fr/~culteuro/consult/26/democrat.htm>»

que. Loin d'un flux à sens unique et vertical, du haut vers le bas, ce concept de démocratisation culturelle fonctionne dans un sens horizontal : à chacun de participer à la culture dans toute sa diversité. Donc, chacun est censé être acteur et récepteur de culture en même temps ; il y a échange et dialogue entre « culture d'élite » et « culture populaire » d'une part (28), entre « culture(s) minoritaire(s) » et « culture(s) majoritaire(s) d'autre part (29).

Le document clé mettant en lumière ce changement de paradigme fut sans doute la fameuse Déclaration d'Arc-et-Senans sur la prospective du développement culturel, du 11 avril 1972. Elle fut le fruit d'un colloque d'experts – Michel de Certeau ou Edgar Morin côté français ..., Georg Picht côté allemand – réunis aux salines royales dans le Jura français pour débattre du futur des sociétés industrielles et du rôle des politiques culturelles dans la maîtrise de l'avenir. Sur un plan général, il s'agissait d'éviter que le développement industriel n'épuise la nature et se retourne contre l'homme, de faire en sorte qu'une croissance quantitative se transforme en amélioration qualitative du niveau de la vie. Il s'agit donc – pour citer un des slogans d'Arc-et-Senans – de maîtriser et non plus de subir son destin, d'intégrer la politique culturelle dans l'ensemble des choix de société. Sur le plan plus précis de la notion de culture, la Déclaration prônait la pluralité et la diversité des expressions culturelles fondées sur un pluralisme social :

« On ne peut donc s'en tenir à une démocratisation de la culture qui vise à étendre à tous la diffusion et la consommation des beaux-arts. ... Toute politique culturelle a pour objectif fondamental la mise en oeuvre de l'ensemble des moyens capables de développer les possibilités d'expression et d'assurer la liberté de celle-ci. Il s'agit de reconnaître à l'homme le droit d'être l'auteur de modes de vie et de pratiques sociales qui aient signification. Il y a, en conséquence, lieu de ménager les conditions de la créativité où qu'elles se situent, de reconnaître la diversité culturelle en garantissant l'existence et le développement des milieux les plus faibles. » (30)

Evidemment, sous un tel angle d'approche, les régions – les collectivités subnationales en général – avaient un autre mot à dire. S'ensuivaient des échanges de vue approfondis sur les rapports entre culture et région et, de plus en plus, la question de la décentralisation, la ques-

(28) Sur ces notions de « culture d'élite » et de « culture populaire » voir notamment le classique de Herbert J. GANS, *Popular culture and high culture. An analysis and evaluation of taste*, rev. et augm., New York: Basic Books, 1999.

(29) Voir Simon MUNDY, *Cultural policy. A short guide*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000, pp. 39-45.

(30) Déclaration finale d'Arc-et-Senans sur la prospective du développement culturel, 11.4.72, citée d'après la version online du Conseil de l'Europe: http://coe.int/T/F/Coopération_culturelle/culture/Ressources

tion de la répartition des pouvoirs et des crédits occupait une place importante dans les délibérations sur la politique culturelle. La Conférence d'Oslo en 1976, première rencontre des ministres responsables des affaires culturelles des pays signataires de la Convention culturelle, en faisait une question centrale. Selon la synthèse des rapports présentés les régions et les communes européennes seraient des lieux privilégiés de cette démocratie culturelle chère au Conseil de l'Europe, et devraient avoir, par conséquent, des moyens nécessaires pour agir dans ce sens. Par leur nature même les activités culturelles réclamaient une certaine décentralisation :

« Les collectivités restreintes ... expriment en effet plus directement ... la culture des populations qui les habitent. ... C'est dans les collectivités, petites et moyennes, que peut s'éprouver véritablement la capacité des individus à créer, à organiser eux-mêmes ensemble leur vie quotidienne sous tous ses aspects. ... L'émergence, nouvelle par son ampleur, de cultures régionales, celles des minorités ethniques ou linguistiques qui avaient été quelque peu oubliées ou étouffées, a renforcé le besoin de décentraliser en même temps qu'elle a constitué une source d'enrichissement de la culture populaire. »

Pourtant, les ministres présents à Oslo ne furent pas d'accord sur tout. Quelques-uns émettaient bien des réserves, à l'égard de la notion de culture d'abord, des risques potentiels d'une décentralisation culturelle trop poussée ensuite. En ce qui concerne la notion socio-anthropologique de culture, le ministre de l'éducation irlandais, par exemple, parlait de trahison du patrimoine culturel, de dénigrement des traditions, des élites et de l'excellence, de nivellement vers le bas portant un coup mortel à la culture européenne. Il condamnait formellement une conception élargie de la notion de culture qui aurait pour conséquence de reconnaître comme culture même la façon de se conduire dans un pub (31). D'autres réticences exprimées touchaient plutôt les relations entre nation et région. Le rapport norvégien craignait des pouvoirs régionaux et locaux moins ouverts et moins tolérants que le pouvoir central face aux pratiques culturelles novatrices ; le rapport suisse faisait valoir un fossé potentiellement plus large encore entre une élite progressiste et de larges couches cantonnées davantage dans des conceptions traditionalistes. Des voix s'élevaient pour critiquer des inégalités croissantes entre des régions sans un minimum de coordination et une certaine capacité de conception et d'impulsion au niveau central, d'autres pour signaler la course d'obs-

(31) Voir SCHWENCKE, *Das Europa der Kulturen*, pp. 90-91.

taclés d'une décentralisation trop poussée gênant en permanence l'élaboration d'une politique culturelle nationale cohérente (32).

L'ampleur et la force des réactions discordantes ne furent point négligeables et le projet d'une nouvelle Charte culturelle européenne du Conseil de l'Europe tenant compte des changements intervenus en a souffert par la suite. Les travaux préparatoires du début des années 1980 demeuraient assez audacieux. Dans la lignée des ébauches d'Arcet-Senans ces propositions faisaient presque abstraction des questions traditionnelles de patrimoine pour se consacrer plus particulièrement à la dimension politique et sociale de la culture. Furent mises en avant ses capacités de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et le misérabilisme ainsi que son potentiel transformateur en vue d'une société participative et citoyenne. Beaucoup moins ambitieux fut le texte finalement adopté lors de la Conférence des ministres responsables des affaires culturelles, à Berlin en 1984, non pas une charte d'ailleurs, mais une simple déclaration : la Déclaration européenne de Berlin sur les objectifs culturels (33).

Malgré ces revers les initiatives concrètes de coopération culturelle, dans les années 1970, reflétaient bel et bien cette nouvelle approche tournée vers la «démocratisation culturelle». En même temps, intimement liées à cette évolution, les démarches culturelles du Conseil de l'Europe se territorialisaient avec pour conséquence, entre autres, un enchevêtrement de plus en plus marqué du culturel et du régional.

D'abord la politique et la coopération culturelle proprement dites : par rapport aux tonalités des années 1950 et 1960, il y avait une certaine continuité mais également beaucoup d'innovation. Des champs d'intervention habituels, le patrimoine, l'éducation ou les échanges, jouent toujours un rôle fondamental comme en témoigne par exemple le poids constant de programmes d'apprentissage des langues ou de mobilité interuniversitaire. Mais même dans ces cadres traditionnels, les mises en pratique se trouvaient adaptées et ciblées volontiers sur des groupes sociaux désavantagés ou des minorités de toute sorte allant des migrants aux jeunes générations des milieux urbains et

(32) Voir DEPAIGNE, *Les politiques culturelles en Europe*, pp. 16-17.

(33) Voir la Déclaration européenne sur les objectifs culturels du 12 mai 1984 : http://culture.coe.fr/infocentre/text/fr/fdecla_berlin84.htm; voir aussi SCHWENCKE, *Das Europa der Kulturen*, pp. 40-42 et 93-95; Mario D'ANGELO et Paul VESPERINI, *Politiques culturelles en Europe: méthode et pratique de l'évaluation*, Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 1999, pp. 16-17 et 88-91.

ruraux. (34) D'autres activités innovaient complètement. Non seulement les programmes et les thèmes changeaient, mais les méthodes de travail étaient axées moins sur des réunions d'experts et des grandes conférences que sur des projets très concrets d'une durée plus importante. Avec des responsabilités personnelles et financières bien établies, ces nouvelles manières d'agir impliquaient des visites régulières sur le terrain, le dialogue permanent entre théoriciens et praticiens socio-culturels ainsi que l'animation et la mise en relation des réseaux culturels dont le nombre ne cessait d'augmenter depuis les années 1980 (35).

Ensuite le culturel et le régional : les résultats de la Conférence d'Oslo en 1976 se traduisaient vite dans de vrais projets renforçant la collaboration entre le Conseil de la coopération culturelle et la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux créée en 1975. Ainsi le projet «*Les politiques de développement culturel*» mis en route en 1978 pour examiner la politique culturelle des villes et la vie culturelle locale s'achevait cinq ans plus tard par la Conférence et la Déclaration de Brême intitulées «*Ville et culture : nouvelles réponses aux problèmes culturels*». Plus important encore pour nos propos «*Culture et régions - La dynamique culturelle dans le développement régional*», le fameux projet n° 10 d'une durée exceptionnelle, en deux phases, une phase d'identification des secteurs de travail entre 1983 et 1986 et une phase d'activités plus concrètes pour trouver des réponses appropriées aux problèmes posés entre 1986 et 1991 (36).

Pour n'en citer que quelques-uns, les points forts du projet furent d'abord le programme de formation d'administrateurs culturels et d'agents du développement culturel territorial, ensuite le programme de soutien à la coopération culturelle interrégionale, en particulier avec les régions périphériques, enfin la promotion de la dimension

(34) Voir Marcel HICIER, *Un monde malade de sa jeunesse*, in Education et Culture - Revue du Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe et de la Fondation européenne de la culture n° 8 (1968), pp. 4-10; Odette SNOY, *Promotion de la jeunesse rurale*, in Education et Culture - Revue du Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe et de la Fondation européenne de la culture n° 8 (1968), pp. 26-28.

(35) Voir Michael HAERDTER, *Networking*, in Alexej PARIN (éd.), *Neue Perspektiven europäischer Kulturpolitik*, Loccum: Kirchliche Verwaltungsstelle, 1997, pp. 129-141; voir aussi Council of Europe (éd.), *Networking culture. The role of European cultural networks*, Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 1999; Birgit MEDING, Norbert STEVERS et Andreas KÄMPF (éd.), *Shortcut Europe 1999 - Kultur und Konflikt. Berichte und Projektbeispiele aus Europa*, Bonn: Fonds Sozialkultur, 2000.

(36) Pour un résumé concis du projet n° 10 voir en particulier Mario D'ANGELO / Paul VESPERINI, *Politiques culturelles en Europe: régions et décentralisation culturelle*, Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2000, pp. 9-11.

régionale de l'action culturelle. Le Conseil de l'Europe cherchait, dans le cadre de ce troisième axe, à établir non seulement un «clearing house» pour la coopération culturelle interrégionale ainsi qu'un observatoire européen des politiques et pratiques culturelles, mais aussi, en coopération avec la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux, des réseaux européens spécialisés de décideurs politiques de l'action culturelle territoriale et des centres d'action culturelle territoriale (37).

S'il fallait retenir un texte fondamental issu du projet «*Culture et régions*» soulignant à la fois les rapports serrés entre le culturel et le régional et la vocation des niveaux régional et local à être les lieux privilégiés de la démocratie culturelle, ce serait sans doute la Déclaration de Florence. Intitulée «*Culture et régions : actions culturelles et espace régional*» sa présentation au terme de la Conférence de Florence fut, en mai 1987, l'occasion de tirer un premier bilan provisoire du projet. Après avoir remercié le Conseil de l'Europe (pour avoir pris l'initiative de cette conférence) ainsi que le Conseil de la coopération culturelle et la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux (pour l'avoir organisée ensemble) les participants constataient en particulier :

«a) les régions européennes, fortes de leur identité et de leurs expériences, apprennent dans la construction de l'Europe des réponses nouvelles aux exigences d'un développement fondé sur une plus grande harmonie ...; b) la démocratie culturelle est sans doute entrée dans les faits mais reste un enjeu majeur face aux disparités et aux exclusions toujours aggravées par les difficultés économiques et la compétition qui exacerbe les egoïsmes et les antagonismes; c) ... c'est la diversification des lieux de pouvoirs et de leurs modes de fonctionnement qui peut donner réalité à la démocratie souhaitée»

Compte tenu du poids de la démocratie culturelle dans l'argumentaire florentin cette déclaration reflète l'aboutissement d'un processus qui avait démarré dans les années 1960 et dont la réunion d'experts à Arc-et-Senans en 1972 fut un formidable catalyseur. Point final, la Conférence de Florence est également point de départ, car soufflait déjà l'esprit de pas mal d'initiatives prises dans les années 1990. C'est dans cette logique que se situe la promotion de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux au rang de Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1994, figurant désormais en qualité d'organe consultatif au sein des instances du Conseil de l'Europe; ou encore la Charte européenne des langues régionales ou

(37) Voir surtout GROSJEAN, *40 ans de coopération culturelle européenne 1954-1994*, chapitre II / II : «Dimension territoriale de la politique culturelle».

minoritaires adoptée en novembre 1992 dont la Conférence de Florence soutenait vigoureusement les travaux en cours estimant que la reconnaissance de l'identité propre des minorités linguistiques constituerait non pas un obstacle à l'unité des Etats, mais «un témoignage fondamental de l'attachement aux droits de l'homme et au respect de la diversité culturelle qui caractérise la société européenne» (38).

QUELQUES PERSPECTIVES FINALES

Le Conseil de l'Europe est un instrument de coopération intergouvernementale avec tous les avantages et tous les désavantages que cela comporte. Son faible poids politique l'oblige à revendiquer un statut spécifique d'organisation internationale à missions et à valeurs fortes dont la mise en oeuvre s'effectue toutefois avec une très grande souplesse. Après l'adoption des conventions par le Comité des ministres, les Etats membres n'ont pas d'obligation de signature et ils ont même la possibilité de se soustraire à certaines stipulations qui leur semblent inacceptables. Les conventions peuvent, par contre, être signées par d'autres pays, non-membres du Conseil de l'Europe. Une fois qu'elles sont entrées en vigueur, après avoir obtenu un nombre de signatures d'Etats fixé préalablement, le Conseil de l'Europe n'a ni compétences juridiques, ni autres moyens de contrainte, pour imposer leur application.

Toujours est-il que le Conseil de l'Europe remplit d'importantes fonctions sur la scène européenne et internationale : une fonction intellectuelle certaine de par ses réflexions sur les grandes questions de société bien souvent en avance par rapport à ce qui se discute dans les couloirs de la «grande politique»; une fonction de vitrine publique, d'abord pour l'Europe occidentale, ensuite pour l'Europe toute entière; une fonction opérationnelle de par ses projets et ses activités de tous les jours, de par ses coopérations et rapports constants avec des réseaux de la société civile permettant de jeter un pont de l'Europe pensée et voulue à l'Europe vécue (39); une fonction norma-

(38) *Ibid.*, paragraphe 11.

(39) Pour ne donner qu'un exemple, cher à l'auteur de ces lignes: le réseau «Banlieues d'Europe». Situé à Strasbourg au Centre européen de la jeune création de la Laiterie et rassemblant aujourd'hui 35 partenaires dans 20 pays, «Banlieues d'Europe» a pour vocation de tirer parti des expressions artistiques pour la lutte contre l'exclusion dans des quartiers défavorisés. Voir son initiateur, en 1992, Jean HURSTEL, *Kommunale Kulturarbeit in Frankreich*, in Olaf SCHWENCKE, Hermann SCHWENCKEL et Norbert SIEVERS (éd.), *Kulturelle Modernisierung in Europa: regionale Identitäten und soziokulturelle Konzepte*, Hagen: Kulturpolitische Gesellschaft, 1993, pp. 259-262; voir aussi le site internet «banlieues-europe.com».

tive de par ses textes de référence bien sûr, mais aussi de par la jurisprudence de sa Cour européenne des droits de l'homme (40). Aujourd'hui plus que hier, le Conseil de l'Europe constitue la seule organisation de l'ancien monde «où tous les pays européens, relevant d'un certain idéal démocratique, peuvent se retrouver pour examiner n'importe quelle question européenne» (41).

Dans les années 1990 le Conseil de l'Europe se voyait confronté à de nouveaux défis : l'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale sur la base de valeurs culturelles et politico-culturelles communes (42) ou, en matière culturelle proprement dit, la mise en question de sa prééminence par la Communauté, puis l'Union européenne qui, depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam, dispose de ses propres compétences dans ce domaine (43). Mais malgré ces épreuves, trente ans précisément après Arc-et-Senans, la démocratie culturelle reste indubitablement la notion clé du Conseil de l'Europe en matière de coopération culturelle européenne, et sa mise en oeuvre apparaît plus que jamais liée à des démarches territoriales dans des collectivités subnationales : les régions, les villes, et aussi les quartiers, notamment les quartiers dits sensibles et les banlieues métisses comme en témoigne le projet «Culture et quartiers» de 1992. Des collaborateurs à la Direction culturelle parlent volontiers de «stratégie régionale» lorsqu'il s'agit de ménager une approche qui attribue à la culture de nombreux rôles individuels et collectifs afin de renforcer la société civile (44).

En guise de conclusion reprenons notre idée de départ. Il nous semble tout à fait pertinent d'établir un parallélisme entre la manière d'aborder la culture au Conseil de l'Europe et le rôle assigné aux régions dans le cadre d'une politique culturelle européenne. Au-delà des pistes de réflexion suggérées par cet article, il semble possible

(40) Voir Paul MAGNETTE, *L'Europe, l'état et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles: Editions Complexe, 2000, pp. 39-41.

(41) Voir Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris: PUF, 1965, p. 114.

(42) Voir Marie-Thérèse BRISCH, *L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'est: les débats sur l'appartenance à l'Europe*, in BRISCH, LOTH et POIDEVIN (éd.), *Institutions européennes et identités européennes*, pp. 141-152 (144-146).

(43) Voir le condensé de Caroline BROSSAT, *Kulturpolitischer Kompetenzkonflikt. Europarat und Europäische Union*, in *Dokumente* 51 (1995), pp. 306-311; voir aussi Mireille PONGY, *L'action culturelle de l'Union européenne entre logiques politique et professionnelle*, in *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration* 3 (1996), pp. 243-256.

(44) Voir Mercedes GIOVINAZZO, *Perspektiven der Kulturpolitik aus der Sicht des Europarates*, in MEDING, STEVENS et KAMPF (éd.), *Shortcut Europe 1999 - Kultur und Konflikt*, pp. 42-45 (45); voir aussi Raymond WEBER, *Soziokultur in der Europäischen Kulturpolitik*, in SCHWENCKE, SCHWENCKE et STEVENS (éd.), *Kulturelle Modernisierung in Europa: regionale Identitäten und soziokulturelle Konzepte*, pp. 181-193 (190-192).

d'approfondir certaines analyses. Sur la base des fonds d'archives du Conseil de l'Europe ou de l'UNESCO, la fermentation du tournant des années 1960 et 1970 ainsi que la transformation de la notion de culture semblent des thématiques particulièrement fécondes (45). Feuilletter la Revue du Conseil de la coopération culturelle «Education et Culture», parue trente-deux fois entre 1965 et 1977, s'avère déjà une expérience édifiante à maints égards (46).

Toute une histoire culturelle européenne pourrait s'écrire à travers les activités culturelles du Conseil de l'Europe, une histoire disant long sur l'évolution de la société en général et sur les images que les Européens se sont fait d'eux-mêmes au cours de cette bonne cinquantaine d'années. Quel chemin parcouru, en tout cas, depuis les échanges organisés pour des professeurs d'université jusqu'au soutien des plus démunis afin d'utiliser positivement les ressources culturelles et créatives de tout un chacun pour tisser du lien social.

(45) Ce sont justement ces années-là que Hartmut Kaelble considère, dans son dernier ouvrage, comme fondatrices d'une nouvelle, d'une quatrième époque de représentation européenne depuis la fin du 18e et le début du 19e siècle; voir Hartmut KAELEBLE, *Europäer über Europa. Die Entstehung des europäischen Selbstverständnisses im 19. und 20. Jahrhundert*, Francfort / New York: Campus, 2001, pp. 218-245 et 248-249.

(46) Voir Education et Culture - Revue du Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe et de la Fondation européenne de la culture; le premier numéro sortait en été 1965, le trente-deuxième et dernier en 1977.