

## LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, LES ÉTATS ET LA CULTURE 1957-1987

A s'en tenir aux institutions et aux pratiques communautaires, puisque tel est le parti pris ici, l'Europe culturelle existe peu et depuis peu. La culture, ou plus exactement alors le « secteur culturel », ne figure pas au budget avant 1977<sup>1</sup> et la part qui lui revient, bien qu'en augmentation constante, n'atteint toujours pas, loin s'en faut, 1 % des dépenses<sup>2</sup>. La minceur du sujet contraste, pour le moins, avec la vigueur des thèmes qu'il inspire : « l'identité européenne » et « l'espace culturel », chers aux mouvements européens<sup>3</sup>,

---

1. Article 193 du budget de 1977 (cf. « L'action communautaire dans le secteur culturel », communication de la Commission au Conseil, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 6/77, 1977, p. 5).

2. Que 1 % du budget des Communautés soit consacré au « secteur culturel », telle est la demande dont le Parlement européen assortit la résolution sur « le renforcement de l'action communautaire dans le secteur culturel » qu'il adopte le 18 novembre 1983 (J.O. C.E.E. C342 du 19 déc. 1983). La part des dépenses culturelles représente alors 0,0069 % du budget (cf. Françoise MASSART-PIERARD, « Limites et enjeux d'une politique culturelle pour la Communauté européenne », *Revue du Marché commun*, 293, janv. 1986, p. 37). Elle est en accroissement constant : le total des dépenses « Culture et sport » (chap. 67 du budget) atteint 3 550 000 ECU en 1986 et 6 452 000 ECU en 1987, soit, respectivement, 0,01 % et 0,0175 % du budget des Communautés (cf. Guido FANTI, « L'espace culturel européen : structures et coordination des politiques culturelles nationales et communautaires », in *Pour une politique européenne de la culture*, sous la dir. de Jacques DELCOURT et Roberto PAPINI, Paris, Economica, 1987, p. 72-73).

3. Les mouvements européens ont toujours associé la culture au processus d'intégration européenne qu'ils appelaient de leurs vœux : cf. *Rapport culturel et Résolutions* du Congrès de l'Europe (La Haye, 1948), deux brochures publiées par le Comité de coordination des mouvements pour l'unité européenne, Paris et Londres, 1948. Suite au congrès de La Haye, se développent des institutions culturelles européennes parmi lesquelles le Centre européen pour la Culture (Genève) ou la Fondation européenne de la Culture (Genève, puis Amsterdam). Le Conseil de l'Europe, pour sa part, institue en son sein en 1962 un Conseil de la coopération culturelle. Ces organismes favorisent indirectement l'émergence de la culture dans les préoccupations communautaires. Ils constituent, d'une part, un point de référence (au point que la Commission des Communautés européennes, lorsqu'elle lance en 1977 sa première initiative en matière culturelle, précise qu'elle n'empiète pas, ce faisant, sur les activités du Conseil de l'Europe); d'autre part, ils offrent aux nouveaux adeptes de « l'Europe culturelle » une rhétorique élaborée de longue date, brassant des thèmes tels que « l'esprit européen » (titre des actes des Rencontres internationales de Genève 1946, Neufchâtel, Éd. de la Baconnière, 1947), « l'unité de l'histoire européenne » (par ex. in *Vingt-*

sont devenus, dans les années 1980, des instruments indispensables pour « penser l'Europe »<sup>4</sup>.

Tardif, mineur, mais popularisé, tel a donc été le mode d'insertion de la culture dans les préoccupations communautaires. Ce sont ces trois caractéristiques dont il faut recouvrer la logique, dans les limites imparties par une législation qui, pour l'heure, ne livre à la réflexion que les sources imprimées<sup>5</sup>.

Les textes fondateurs ne sont d'aucun secours. Le Traité de Rome ne distingue pas des biens, personnes et services dont il établit la libre circulation ceux qui relèvent du domaine culturel<sup>6</sup>. Trente ans plus tard, l'Acte unique européen, élaboré pourtant dans un contexte bien différent<sup>7</sup>, reconduit le procédé : aucun article ne vise expressément la culture. Plus que discret, le droit communautaire n'a donc ni entravé<sup>8</sup>, ni favorisé l'émergence d'une Europe culturelle.

Celle-ci doit trouver son explication ailleurs, essentiellement, dans

---

*huit siècles d'Europe*, par Denis DE ROUGEMONT, fondateur du Centre européen de la Culture, paru chez Payot en 1961) ou encore « les valeurs culturelles européennes » (titre d'une brochure publiée par le Conseil de la Coopération culturelle, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1964).

4. Titre de l'ouvrage d'Edgar MORIN (Paris, Gallimard, 1987), symptomatique du regain d'intérêt intellectuel pour l'Europe dans les années 1980 dont témoignent également de nombreux colloques (par ex. « Culture et cultures européennes », tenu à Florence en mai 1986 à l'Institut universitaire européen) ou peut-être même le ralliement récent d'intellectuels (ainsi, Jacques LE GOFF : « Je suis devenu un Européen convaincu, après pas mal de temps. J'ai eu pendant un bon moment une image répulsive de l'Europe, que j'identifiais au courant démo-chrétien des années cinquante [...] C'est progressivement que j'ai compris qu'elle était une des rares grandes idées politiques qu'il nous était donné de faire aboutir [...] », in *Essais d'ego-histoire*, Paris, Gallimard, 1987, p. 223 ; d'autres témoignages in *L'Europe et les intellectuels*, Centre européen de la Culture, Paris, Gallimard, 1984).

5. Le délai requis pour la consultation des archives européennes est de 30 ans.

6. Une exception toutefois : l'article 36 du Traité (instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957) prévoit au libre-échange des biens culturels (instauré au même titre que celle de tout autre bien) deux limitations qui font référence aux notions de « moralité publique », d'une part, et de « protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique », d'autre part. (Pour une présentation sommaire des implications juridiques de cet article, voir Georges DUMONT, *L'Action de la Communauté européenne dans le secteur culturel*, Luxembourg, Documentation européenne, périodique 3/1980, p. 19-20).

7. Qui pourrait être invoqué pour justifier, par exemple, l'article 25 de l'Acte unique européen par lequel l'environnement, ignoré par le traité C.E.E. de Rome, devient désormais l'objet du titre VII de sa partie II.

8. Contrairement à une idée reçue, la culture n'est pas la grande oubliée de l'histoire de la C.E.E. Ni le Traité de Rome, ni l'Acte unique européen (signé en février 1986 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987) ne l'exclut de leur champ ; simplement, ils n'en font pas l'objet d'une mention spécifique. Par conséquent, comme l'a confirmé la Cour de justice des Communautés européennes, les biens, personnes et services relevant du domaine culturel peuvent se prévaloir des dispositions générales du droit communautaire (cf. sur ce point, Livio MISSIR DE LUSIGNAN, « L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture », *Pour une politique européenne de la culture*, op. cit. supra n. 2, p. 78).

l'évolution des choix et des pratiques des principaux acteurs : les États-membres, réunis en Sommet, puis Conseil européen<sup>9</sup> et la Commission des communautés européennes<sup>10</sup>.

L'idée consensuelle selon laquelle la culture ne peut être qu'exclue du champ communautaire est mise en cause au début des années 1970. S'ouvre alors un dilemme : la culture sera-t-elle pour l'Europe des Neuf une raison d'être, toute rhétorique, invoquée quand les autres viennent à manquer, comme le suggèrent les États, ou pourra-t-elle devenir un secteur de l'activité économique communautaire, comme le propose la Commission ?

### 1. — 1957-1972, LE CONSENSUS : LA CULTURE, APANAGE DES ÉTATS

Pendant plus d'une décennie, la culture est mise à l'écart du processus d'intégration européenne. Cette exclusion n'est ni fortuite, ni arbitraire ; elle tient à la conjugaison de trois facteurs. D'une part, dès la formation de l'Europe des Six, la culture est associée non pas à la Communauté économique, mais à l'un de ses prolongements virtuels : l'union politique. D'autre part, les échanges culturels entre États se développent sur fond de relations diplomatiques où la coopération prime sur l'action commune. Enfin, l'espace communautaire n'est ni pensé, ni perçu comme une entité culturelle.

En 1957, les signataires du Traité de Rome s'y déclarent « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les

---

9. Le Sommet n'est pas une institution communautaire. Préconisé par les six ministres des Affaires étrangères dans une déclaration commune le 23 novembre 1959, le Sommet est, à l'origine, une réunion occasionnelle des États-membres destinée à leur permettre de se consulter « sur les prolongements politiques de l'action des Communautés européennes et sur les autres problèmes internationaux ». C'est au cours du Sommet de Paris les 9-10 décembre 1974 (soit le cinquième, après les Sommets de Paris 1961, La Haye 1969, Paris 1972 et Copenhague 1973) qu'à l'initiative du président Valéry Giscard d'Estaing, le Sommet se transforme : appelé désormais Conseil européen (à ne pas confondre avec le Conseil des ministres, désigné le plus souvent du nom de « Conseil » qui, au sein de la C.E.E., a le pouvoir de décision), composé des chefs d'Etat et de gouvernement des États-membres, il se réunit à partir de 1975 régulièrement (au moins trois fois par an).

10. La Commission des Communautés européennes est l'une des cinq institutions communautaires (avec le Conseil, la Cour de justice, le Parlement et le Comité économique et social). Elle est née en 1965 de ce qui s'appela alors « la fusion des exécutifs », c'est-à-dire des Commissions de la C.E.E. et d'Euratom et de la Haute-Autorité de la C.E.C.A. Composée de quatorze membres désignés par les gouvernements mais indépendants d'eux, elle soumet au Conseil des propositions (sous la forme de communications) et se charge de l'exécution des décisions du Conseil (édicte des règlements, des directives, gérant les fonds, etc.).

peuples européens ». Cette résolution légitime la création, par le premier Sommet, réuni à Paris le 10 février 1961, d'une Commission, présidée par Christian Fouchet, chargée de présenter des propositions relatives à la création d'une Union politique européenne. Selon la première version du Plan Fouchet, remise le 2 novembre 1961, « l'Union d'États indissoluble » aurait comme objectifs « une politique étrangère coordonnée, une défense commune des droits de l'homme et de la démocratie, l'entraide pour la sécurité, le progrès scientifique et culturel »<sup>11</sup>.

Ainsi, d'emblée, la question culturelle a partie liée avec la question politique. Avec elle, donc comme elle, elle échappe aux institutions communautaires. Mieux, dans l'Union européenne préconisée par Fouchet, le « progrès culturel » ne ferait pas l'objet d'action commune, envisagée pour la seule « défense des droits de l'homme et de la démocratie ». Au sein d'une instance qui, à l'évidence, ne serait pas supranationale, l'« entraide », à l'instar de la « coordination », s'apparenterait à la coopération entre États, dans des domaines considérés par conséquent comme relevant de leur stricte compétence. C'est dire qu'en 1961 le « progrès scientifique et culturel » est tenu pour une question aussi éminemment nationale que la politique étrangère et la sécurité<sup>12</sup>.

Le sort qui échoit au Plan Fouchet<sup>13</sup> pourrait laisser croire à une opinion isolée. Il n'en est rien. Elle est alors partagée aussi bien par la Commission que par les États-membres.

La Commission lance à l'automne 1964 un vaste plan d'actions visant à préparer la réalisation de l'Union politique de l'Europe. Le document, intitulé « Initiative 1964 », indique que ces actions, menées par les Communautés elles-mêmes et non par un nouvel organisme qui les coifferait, « ne sauraient prétendre couvrir tout le domaine politique : défense, politique étrangère (à l'exclusion de la politique commerciale) et culture leur échapperont »<sup>14</sup>. Le lien entre politique et culture, tel que le précise la Commission, est là encore un rapport de subordination, puisque la culture est incluse dans le domaine politique et plus précisément dans sa portion chasse gardée des États.

Ces derniers confirment cette position dans leurs projets respectifs

11. Cité par Jean LECERF, *Histoire de l'unité européenne*, 2 vols, Paris, Gallimard, 1956, t. 1, p. 125.

12. Ce qui confirme, mais d'une tout autre manière, la connivence entre l'« Europe de la défense » et « sa sœur jumelle, l'Europe de la culture », pointée par Régis DEBRAY, *Tous azimuts. L'Europe stratégique*, Paris, Odile Jacob, 1989, p. 11-12.

13. L'étude de sa deuxième version, présentée le 18 janvier 1962, fut interrompue suite aux désaccords qui opposèrent les ministres des Affaires étrangères des États-membres réunis à Paris le 17 avril 1962.

14. Cité par J. LECERF, *op. cit. supra* n. 11, t. 1, p. 368.

d'union politique, rédigés, à la demande de Paul Henri Spaak, à la fin de l'année 1964. Dans ces textes aussi, la culture constituerait, avec la politique étrangère et la défense, dans le cadre d'une Union politique, l'apanage des États<sup>15</sup>.

Un tel consensus pour soustraire la culture du champ communautaire ne peut tenir à la seule faiblesse d'un marché culturel potentiel. Celle-ci est d'ailleurs relative puisque les premières années de l'Europe des Six sont précisément celles où se multiplient les études sur les implications économiques et sociales de ce qui s'appelle alors « la culture de masse »<sup>16</sup>. Force est donc d'invoquer plutôt le poids d'une pratique : celle de l'intervention de l'État dans le domaine culturel.

C'est, en effet, dans les années 1950 et 1960, que les États-membres, pour la plupart, mettent en œuvre une politique nationale d'action culturelle, officialisée le plus souvent par la création de rouages spécifiques<sup>17</sup>. Le principe n'est pas nouveau mais son actualisation, en un temps où les risques de soumission de la création aux besoins de l'État sont désormais connus et pesés, réveille les oppositions. La virulence des débats nationaux n'est sans doute pas étrangère au souci des États d'affirmer leur prérogative dans un domaine qui leur est contesté et dont, par ailleurs, l'importance va croissant, depuis 1945.

Ainsi, sous les effets conjugués de l'action de l'U.N.E.S.C.O. et des conséquences de la décolonisation, la part dévolue à la culture dans la politique extérieure des États s'élargit<sup>18</sup>. Les États européens ne négligent pas ce recours à la diplomatie culturelle. Un exemple bien étudié est la création de l'O.F.A.J. (Office franco-allemand de la jeunesse) par le traité

15. Voir, pour exemples, le projet de la R.F.A. (nov. 1964) et de l'Italie (déc. 1964).

16. Voir, parmi d'autres, Edgard MORIN, *L'Esprit du temps*, Paris, Grasset-Fasquelle, 1962, ou les articles d'Hannah Arendt traduits et réunis in Hannah ARENDT, *La Crise de la culture*, Paris, Gallimard, 1972.

17. Dans l'attente d'une étude comparative des politiques culturelles en Europe depuis 1945 : Andreas Johannes WIESAND, *Politiques de la culture en Europe et politique européenne de la culture*, Bonn, Centre de recherches culturelles, janv. 1987. Pour mémoire et pour la France, c'est en 1959 qu'est créé le ministère des Affaires culturelles, premier du genre puisque le « ministère des feignants », assuré par Léo Lagrange dans le gouvernement Blum, n'était qu'un sous-secrétariat d'État à la recherche scientifique.

18. Sur le développement de la diplomatie culturelle dans les relations internationales depuis 1945, voir l'introduction de Roger GREMION et Odile CHENAL à leur étude : *Une Culture tamisée. Les centres et instituts culturels en Europe*, Paris, C.N.R.S., Centre de sociologie des organisations, 1980. Quelques exemples d'enquêtes nationales : Hans ARNOLD, *Foreign Cultural Policy. A Survey from a German Point of View*, Tübingen / Londres, Horst Erdmann Verlag / Oswald Wolff (Publishers) Ltd, 1979 ; Anna BARTOLE, dir., *Immagine Culturale dell'Italia all'estero*, Rome, Il Velcro Editrice, 1980 ; Nigel ABERCROMBIE, *Cultural Policy in the United Kingdom*, Paris, U.N.E.S.C.O., 1982 ; *La Politique culturelle de la France*, Rapport du Conseil de l'Europe, Paris, La Documentation française, 1988.

franco-allemand d'amitié et de coopération signé par de Gaulle et Adenauer le 22 janvier 1963<sup>19</sup>.

De tels accords peuvent-ils être considérés comme les prémisses d'une Europe culturelle ? Celle-ci suppose que puissent être menées des actions communes qui, dans le cadre institutionnel européen, impliquent que les États se dépouillent, au profit des Communautés, d'une partie de leur pouvoir.

Or, les accords de coopération culturelle, fussent-ils en Europe, ne sapent pas la base étatique des politiques culturelles ; au contraire, leur nature, accords « bi » ou « multi »-nationaux, comme leur contenu, coopération, coordination ou entraide, qui supposent des partenaires distincts, repose sur elle. C'est pourquoi il est paradoxal d'imaginer, comme c'est souvent le cas, que la coopération culturelle est un pas vers l'action culturelle commune.

Les États ne s'y trompent pas ; au sein des Communautés, pendant la première décennie de leur existence, ils ne cherchent pas à préserver les spécificités culturelles nationales supposées au milieu d'un vaste ensemble appelé « culture européenne » ; ils défendent leur propre culture, en face de toutes les autres entités nationales.

Ce principe est nettement à l'œuvre dans quelques-unes des péripéties inhérentes à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

L'une des questions soulevées par la France est celle du choix d'une langue dominante dans les institutions des Communautés. Jusque-là, l'usage avait nettement favorisé le français ; la perspective d'accueillir en leur sein la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège (alors candidate) suscite la crainte du gouvernement français de voir sa langue supplantée par l'anglais. Jean Lecerf, dans son *Histoire de l'unité européenne*, affirme que Georges Pompidou reçoit d'Edward Heath l'assurance que les fonctionnaires britanniques appelés à occuper des postes européens seront tenus de savoir le français<sup>20</sup>. Compte tenu de la place de la francophonie dans la diplomatie culturelle française, il n'est pas excessif d'interpréter cet épisode comme une manifestation du souci national de préserver les avantages culturels acquis.

Elle n'est pas isolée ; Edward Heath, par exemple, lors de la signature à Bruxelles des accords pour l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E. le 22 janvier 1972, déclare aux représentants des États-membres :

« Chacun de nous demeurera fièrement attaché à son identité nationale et aux réalisations accomplies au cours de notre histoire, selon ses propres

---

19. Henri MENUDIER, *L'Office franco-allemand de la jeunesse*, Paris, Colin, 1988.

20. J. LECERF, *op. cit. supra* n. 11, t. 2, 1975, p. 226.

traditions [...] La Grande-Bretagne n'a pas l'intention de relâcher ses liens avec le Commonwealth »<sup>21</sup>.

Cette vigilance des États pèse sur la représentation que les Communautés sont en mesure de produire de l'Europe. Puisqu'il n'est d'autre espace culturel, façonné par l'histoire, que la Nation, l'Europe ne se décline qu'au présent et l'activité économique, dans la conjoncture de croissance des années 1960, suffit à tracer ses contours.

Évoquant les dernières candidatures, les chefs d'État et de gouvernement des États-membres, réunis en 1969 à La Haye, remarquent que

« l'adhésion aux Communautés d'autres pays de notre continent contribuerait sans doute au développement des Communautés vers des dimensions toujours plus conformes à l'état actuel de l'économie et de la technologie »<sup>22</sup>.

Mieux, pour certains, qui ont depuis révisé leur position, l'espace communautaire ne peut être qu'économique puisque « l'Europe est une notion vague ; la géographie ne nous aide pas beaucoup à en marquer les limites et l'histoire moins encore, pleine de conflits et de rivalités »<sup>23</sup>.

Chevillée aux nations, la culture est, jusqu'en 1972, un monde à part pour les Communautés européennes, celui où elles s'effacent devant les prérogatives des États. Cette position d'extériorité est la conséquence logique de l'idée et des pratiques qui prévalent depuis 1957. La culture ne peut être associée à l'intégration européenne que dans le cadre d'une union politique où elle demeurerait de toute façon ce qu'elle a commencé à être : un domaine de coopération entre États. Dès le début des années 1970, la cohérence de cette situation est minée par la promotion de thèmes nouveaux, apparus en 1968, et surtout par la crise de 1973 qui suscite la recherche urgente de nouvelles voies.

## 2. — 1973-1980, LE HIATUS : LA CULTURE, DESSEIN OU MARCHÉ POUR L'EUROPE ?

En 1968, la Commission n'a pas tardé à se mettre au diapason rhétorique des événements. « L'Europe, ce ne sont pas seulement des

21. *Ibid.*, p. 221.

22. Déclaration de La Haye, 2 déc. 1969, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/70, janv. 1972.

23. Jean-François Deniau, le 22 juillet 1972, lors de la signature à Bruxelles d'accords avec la Suisse, l'Autriche et le Portugal, cité par J. LECERF, *op. cit. supra* n. 11, t. 2, p. 247.

industriels, des agriculteurs et des technocrates [...] L'Europe n'est pas seulement celle des gouvernements, des parlements ou des administrations. Ce doit être celle des peuples, celle des travailleurs, celle de la jeunesse [...] Tout ou presque tout est encore à faire », lance-t-elle le 1<sup>er</sup> juillet, à l'occasion de la réalisation de l'union douanière<sup>24</sup>.

Pourtant le thème de « l'Europe sociale » ne se structure qu'en 1972 sous la double impulsion du Sommet et de la Commission.

Au début des années 1970, le Sommet a changé. La réunion garde sa fonction de consultation des États-membres, mais la coopération politique dans le domaine international lui échappe<sup>25</sup>.

Soulagé donc en partie de la tâche qui avait justifié sa création, le Sommet trouve dans la toute nouvelle Europe sociale une autre raison d'être. La première réunion préparatoire au Sommet de Paris, tenue à Bruxelles le 28 février 1972, inscrit à l'ordre du jour « la recherche d'un développement économique, mais aussi social ».

Par ailleurs, s'il était prévisible que, sommée de livrer sa consistance, l'« Europe sociale » ne tarderait pas à se préoccuper de culture, il appartient à Sicco Mansholt, assurant en 1972 un tonique intérim à la tête de la Commission, d'avoir précisé et précipité les implications culturelles du « développement social ». Dans une rafale de propositions allant de la suppression des contrôles des frontières au droit de vote des immigrés dans les élections municipales, il invoque ce qu'il appelle le libre accès à toutes les possibilités de culture<sup>26</sup>.

Captée par l'Europe sociale, la culture échappe d'autant mieux à l'Europe politique virtuelle, dans laquelle elle était confinée depuis 1957, que sa définition nationale est renouvelée par la promotion, au début des années 1970, de la « culture populaire ». Saisie le plus souvent à l'échelle locale ou régionale, volontiers reconstituée comme une forme de résistance à l'homogénéisation culturelle du territoire national par l'État, la revendication de la reconnaissance des « cultures populaires » contribue à briser l'évidence du cadre national pour penser la culture.

Le thème contemporain de « l'Europe des régions » pèse également dans ce sens. Il suggère un nouveau mode de représentation de l'Europe,

---

24. Cité par F. MASSART-PIERARD, *art. cit. supra* n. 2, p. 35. La libre circulation des produits agricoles est établie le 1<sup>er</sup> juillet 1967, celle des produits industriels, le 1<sup>er</sup> juillet 1968.

25. L'harmonisation des points de vue des États-membres sur les questions de politique extérieure échoit à des rencontres ministérielles, deux par an, instaurées en 1970, suite au rapport Davignon (rédigé à la demande du Sommet de La Haye en 1969). La première, consacrée au Proche-Orient, se tient à Munich le 19 novembre 1972.

26. Sicco Mansholt présente ses propositions lors de la troisième réunion préparatoire au Sommet de Paris, tenue à Luxembourg, le 29 avril 1972.

qui répond, selon lui, à une logique d'emboîtement des espaces, de la localité à la région, de la région à la nation, de la nation à l'Europe. Dans ce modèle dit des poupées russes<sup>27</sup>, le cadre national, pris en tenailles, ne prime plus.

Bien que la promotion des thèmes de l'Europe sociale et de l'Europe des régions constitue un facteur favorable à l'émergence de la culture dans les préoccupations communautaires, celle-ci ne se produit pas dans ce contexte. Il apparaît très vite, pour ainsi dire en deux Sommets, celui de Paris en 1972 et celui de Copenhague en 1973, que l'Europe sociale ne peut pas être le prolongement attendu de l'Europe économique. D'une part, elle est peu apte à produire un consensus. D'autre part, l'Europe économique vacille.

En effet, si le Sommet de Paris de 1972 est bien le premier à affirmer que « l'expansion économique n'est pas la fin en soi »<sup>28</sup> de la construction européenne, il est aussi le premier à se tenir dans un contexte économique périlleux (pour l'heure, les problèmes sont monétaires).

Le thème de l'Europe sociale n'a certes pas peu contribué à déprécier la finalité économique de la Communauté européenne. Mais la crise de 1973 et la récession longue qui la suit opèrent un travail de sape d'une autre envergure. C'est le principe même de l'intégration européenne qui est mis en cause.

Comme le constate le premier ministre belge Tindemans dans le rapport qu'il remet en 1975, « l'idée européenne traverse une crise et l'édifice européen à moitié achevé vacille »<sup>29</sup>. L'identité européenne, d'une part, et le redéploiement des activités économiques, d'autre part, sont les solutions préconisées ; dans les deux cas, la culture est engagée.

En annonçant que « les neuf États européens ont décidé de s'unir en s'élevant au niveau des nécessités européennes fondamentales pour assurer la survie d'une civilisation qui leur est commune »<sup>30</sup>, la Déclaration sur l'identité européenne adoptée au Sommet de Copenhague (décembre 1973) a de quoi surprendre.

Certes, « la sauvegarde du foyer exceptionnel de culture » qu'est l'Europe n'est pas une ambition nouvelle. Le Sommet de La Haye l'avait

27. L'expression, due à Albert Bressand, est reprise par Jacques Decornoy in Bernard CAUSSEN, Philippe DE LA SAUSSAYE, dirs, *Le Monde vu d'Europe*, Europrospective, C.C.E./F.A.S.T.-C.G.P.-C.N.R.S.-C.P.E., Paris, Economica, 1989, p. 195.

28. Déclaration de Paris, 20 oct. 1972, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 10/72, nov. 1972.

29. Léo TINDEMANS, « Rapport sur l'Union européenne », *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/76, janv. 1976.

30. Déclaration sur l'identité européenne, Copenhague, 14 déc. 1973, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 12/73, déc. 1973, titre I, point 1.

déjà, trois ans auparavant, consigné dans son document final. Mais ce n'était alors qu'une tâche parmi d'autres auxquelles les Communautés se devaient d'être vigilantes. Sa promotion au statut de dessein de l'intégration ne se comprend que comme la conséquence d'un choix : légitimer la construction européenne par l'existence d'une identité européenne, constatée au travers de

« cet attachement à des valeurs et à des principes communs, ce rapprochement des conceptions de la vie, cette conscience de posséder en commun des intérêts spécifiques qui donnent à l'identité européenne son caractère original »<sup>31</sup>.

Pour la première fois dans l'histoire de la rhétorique communautaire, l'héritage culturel comme facteur identitaire est construit hors des cadres nationaux. De ce point de vue, la déclaration de Copenhague inaugure un mode durable de définition de la culture et de l'espace européens. La culture y est donnée comme un capital de valeurs, d'œuvres, de savoirs et de pratiques légué et menacé. Cet énoncé concilie

« la conception étroite, Kultur, à l'allemande, qui vise les seules productions intellectuelles et artistiques, et la conception large, culture-civilisation, à l'anglaise ou à la française, qui inclut les données les plus variées, de l'évolution technique au savoir-vivre, du développement scientifique aux pratiques religieuses »<sup>32</sup>.

C'est dire que l'identité européenne, telle que la fonde, sur une voie médiane, le texte de 1973, a charge d'assurer la cohérence et la cohésion de l'Europe communautaire.

Au vu des circonstances qui précèdent l'adoption de la déclaration par le Sommet de Copenhague, la substitution d'un espace culturel à l'espace économique défaillant semble moins raisonnée qu'il y paraît. Contés par le menu par Jean Lecerf<sup>33</sup>, les événements se résument ainsi : pour tromper l'attente de quatre représentants de l'O.P.E.P., les chefs d'État et de gouvernement décident d'examiner, puis d'entériner le texte (élaboré par le Comité Davignon). L'identité européenne, au moins dans son

31. *Ibid.*, titre I, point 3 ; pour une étude linguistique de la Déclaration sur l'identité européenne, voir : Yves DELAHAYE, *L'Europe sous les mots. Le texte et la déchirure*, Paris, Payot, 1979, p. 141-174.

32. Daniel ROCHE, « L'identité culturelle de l'Europe, réalité ou illusion ? », in *Actes du colloque « Culture et cultures européennes »*, Florence, Institut universitaire européen, 28-30 mai 1986 (à paraître). Sur l'histoire de cette confrontation : Philippe BENETON, *Histoire de mots. Culture et civilisation*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1975.

33. J. LECERF, *op. cit. supra* n. 11, t. 2, p. 367.

intronisation officielle dans l'espace communautaire, doit beaucoup au hasard.

Néanmoins, elle devient dès lors un principe sur lequel les États-membres ne reviendront pas. Ils écartent, en 1975, les propositions de Tindemans<sup>34</sup> en faveur de la constitution d'une citoyenneté européenne, pourtant grosse d'enjeux, en particulier pour les étrangers résidant dans les États-membres. Depuis cette date, l'identité européenne est le seul principe de cohésion sociale en Europe.

Il y va d'un choix dans des traditions différentes ; la citoyenneté repose sur la théorie élective de l'appartenance alors que l'identité considère que s'être donné la peine de naître sur un sol et dans un peuple est assez pour ne plus leur échapper. Il y va aussi d'un parti pris, celui de réduire la culture aux dimensions du patrimoine culturel, dont les Européens seraient les dépositaires privilégiés.

L'enjeu culturel que la Déclaration de Copenhague prête à l'intégration européenne (en lui donnant la mission salvatrice d'« assurer la survie d'une civilisation [...] commune ») est, par le truchement de l'identité, vide de tout enjeu social et politique. Ce n'est sans doute pas le moindre de ses mérites. Ainsi, dès le milieu des années 1970, la dichotomie, soulignée par Alain Minc<sup>35</sup>, entre la constitution d'une société civile européenne et la constatation d'une communauté culturelle est tranchée, par les États-membres, en faveur de la seconde.

De la communauté culturelle, fondement désormais de la Communauté économique européenne, à l'élaboration d'une Europe culturelle sur le modèle de l'Europe « verte » ou « bleue », il y a plus qu'un pas : un hiatus, comme le prouve le sort réservé par les États-membres à la première initiative de la Commission en 1977.

Sous la forme d'une communication intitulée « L'action communautaire dans le secteur culturel »<sup>36</sup>, la Commission suggère que le Traité de Rome, puisqu'il n'en exclut pas la possibilité, soit appliqué à ce qu'elle appelle prudemment « le secteur culturel ». Soucieuse de ne pas sortir des limites de sa compétence, elle précise : « De même que le secteur culturel n'est pas la culture, l'action communautaire dans le secteur culturel n'est pas une politique culturelle »<sup>37</sup>. Le projet, bien sûr, n'est pas étranger à la conversion de la Communauté en espace culturel. La

34. L. TINDEMANS, *art. cit. supra* n. 29.

35. Alain MINC, *La Grande illusion*, Paris, Grasset, 1989, p. 202-203.

36. Communication 1977 : « L'action communautaire dans le secteur culturel », communication de la Commission au Conseil du 22 novembre 1977, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 6/77, 1977.

37. *Ibid.*, p. 6.

Commission annonce d'ailleurs en préambule qu'elle s'est sentie « encouragée par certaines délibérations des Sommets »<sup>38</sup>. Mais il est avant tout dicté par la volonté d'enrayer la récession économique. L'ouverture d'un « secteur culturel » répond à une logique de réorientation des activités (le « redéploiement » selon la terminologie de la fin des années 1970). De ce point de vue, elle est parfaitement justifiée. Le secteur culturel est économiquement porteur, puisque « les activités culturelles occupent une part grandissante dans l'ensemble des activités économiques »<sup>39</sup> et « on peut penser qu'au cours des décennies à venir, c'est dans le secteur culturel que seront créés le maximum d'emplois »<sup>40</sup>.

Bien qu'approuvée par le Parlement<sup>41</sup>, la Communication de 1977 reste lettre morte : le « projet de résolution du Conseil » sur lequel elle concluait n'a pas été adopté faute d'avoir été examiné en tant que tel. Certes, la Commission pourrait bénéficier de la légitimité qu'a acquise l'intervention publique dans le domaine culturel grâce aux pratiques des États ; mais ce sont justement elles qui entravent son action. Les États n'entendent pas renoncer à leurs prérogatives. La preuve en est donnée par l'absence, *a posteriori* remarquable, de l'Europe culturelle dans les thèmes de la campagne pour les premières élections au suffrage universel du Parlement européen.

Le contexte de crise et le fait que l'image des entreprises et celle des entrepreneurs ne bénéficient pas encore des prodigieux efforts politiques déployés plus tard en leur faveur incitent à une péjoration des thèmes économiques. La critique de la Communauté se développe soit dans des perspectives nationalistes (on se souvient du fameux « Non à une France vassale dans un empire de marchands », lancé, de Cochin, par Jacques Chirac, le 6 décembre 1978), soit dans le souci de promouvoir une Europe sociale et politique « au service des citoyens et de la Paix », comme l'affirme le X<sup>e</sup> Congrès des Partis socialistes de la Communauté, tenu à Bruxelles au début de l'année 1978 ; ni la résolution de ce congrès, ni la plate-forme électorale des Démocrates-Chrétiens ne chargent la culture européenne de compenser les défaillances économiques, sociales ou politiques des Communautés.

Pour que la culture accède au statut de thème central de l'intégration

38. *Ibid.*, p. 5.

39. Communication 1987 : « Relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne », communication de la Commission transmise au Conseil et au Parlement européen en décembre 1987 (C.O.M. [87] 603 final), *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 4/87, 1987.

40. Simone VEIL, préf. à *Pour une politique européenne de la culture*, op. cit. supra n. 2, p. III.

41. Par le vote, le 18 janvier 1979, d'une résolution (J.O. C.E.E., C19, 12 fév. 1979).

européenne qui est le sien dans la seconde moitié des années 1980, il fallait que fût inventée une modalité qui permette de l'inclure dans le champ communautaire sans pour autant la soustraire du domaine d'intervention des États.

### 3. — 1981-1987 : COOPÉRATION ET ÉCHANGES PEUVENT-ILS FONDER L'EUROPE CULTURELLE ?

A l'aube des années 1980, les points de vue des États-membres et de la Commission semblent incompatibles. Sans entamer le pouvoir exclusif des États, comment mener une action culturelle commune ? Comment la culture en Europe peut-elle être à la fois le patrimoine auquel se réfèrent les Sommets et le secteur économique que la Commission souhaite développer ?

Le projet d'Acte européen, remis par Emilio Colombo et Hans Dietrich Genscher en 1981, ouvre au conflit des compétences une perspective de solution. Il recommande de privilégier, au sein des Communautés, des formes de coopération culturelle<sup>42</sup>. De quoi s'agit-il ? Les États-membres, qui se rallient très rapidement à ce principe, puisqu'il fonde la Déclaration solennelle sur l'Union européenne qu'ils adoptent à Stuttgart en 1983<sup>43</sup>, apportent une réponse indirecte mais sans équivoque. Quand bien même ces formes de coopération culturelle seraient élaborées au sein des Communautés, elles ne sauraient en aucun cas relever d'une « compétence concurrente », c'est-à-dire à la fois des Communautés et des États. Le projet Spinelli qui, en 1984, suggère que les politiques dites sectorielles dont celles de l'éducation, de la recherche, de la culture soient l'objet de « compétence concurrente », est ignoré par les États-membres<sup>44</sup>. Il est donc clair que, de leur point de vue, la coopération culturelle invoquée par Colombo et Genscher n'est rien d'autre que ce qu'ils pratiquent déjà, sous des formes bi- ou multinationales. Qu'elle soit envisagée au sein des Communautés est sans conséquence, si ce n'est

42. Le projet prévoyait la création d'une instance spécifique intitulée Conseil des ministres pour la coopération culturelle.

43. Déclaration solennelle sur l'Union européenne, Stuttgart, 19 juin 1983, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 6/83, juillet 1983.

44. Bien qu'il ait été adopté par le Parlement le 14 février 1984, la conférence intergouvernementale sur la révision des traités, instituée par le Conseil européen de Milan (28 juin 1985) ignore le projet Spinelli.

que, sous couvert d'actions communes, peuvent se mettre en place des pratiques de coopération.

L'Acte unique se réfère exclusivement à la Déclaration de Stuttgart qui n'envisage que deux exceptions au principe de coopération culturelle : la mise en valeur du patrimoine et les moyens audiovisuels, qui pourraient faire l'objet d'actions communes. Encore le fait-elle avec une extrême réserve puisqu'elle recommande par exemple « l'examen de la possibilité de promouvoir des activités communes dans les domaines de la diffusion culturelle, en particulier les moyens audio-visuels »<sup>45</sup>. Sans surprise, ces exceptions s'avèrent en pratique largement théoriques. Pour se contenter d'un exemple, bien que Lothar Spaeth, ministre-président du Bade-Wurtemberg, déclare à la presse, au sujet de la création d'une chaîne télévisuelle composée de la SEPT et de la participation d'ARD et de ZDF : « Nous donnons pour la première fois une dimension européenne à ce projet pilote »<sup>46</sup>, la chaîne culturelle ainsi créée est un produit de la coopération franco-allemande et, à ce titre, elle possède un cadre juridique propre, sans rapport avec les traités des Communautés.

Lothar Spaeth n'est pas le seul homme d'État à user du label européen pour lancer des accords bilatéraux, pas plus que le Memorandum du gouvernement français sur la relance européenne n'est le seul texte qui désigne de « politique culturelle pour l'Europe » ce qui relève de la coopération.

La Commission a pris acte de la volonté des États de privilégier la coopération culturelle ; dans une communication de 1987, elle renonce à la seule action communautaire, au profit d'une action culturelle commune ou non.

« La Commission [...] recherchera, dans un souci de coopération, à associer la Communauté [...] aux actions qui seraient menées par une partie des États-membres de manière [...] à sauvegarder toutes possibilités d'élargissement ultérieur »<sup>47</sup>.

Dans cette logique, la coopération culturelle protège les cadres nationaux au-delà même de leurs espérances puisque la Communauté en vient à se penser comme un treizième État.

Le principe de coopération culturelle au sein des Communautés ne laisse pas intacte la définition de la culture comme patrimoine commun, promue par les États.

La Commission ne s'y trompe pas. Sa communication de 1987 se

---

45. Déclaration solennelle sur l'Union européenne, *op. cit. supra* n. 43, p. 2.

46. *Libération*, 1<sup>er</sup> nov. 1989, p. 7.

47. Communication 1987, *op. cit. supra* n. 39, p. 8.

refère à la notion de communauté culturelle telle que l'ont constituée les déclarations de Copenhague, puis de Stuttgart, mais en la réorganisant autour du principe de l'échange culturel :

« La dimension culturelle de l'Europe s'inscrit dans la conscience collective des populations européennes dont les valeurs constituent un fonds culturel commun caractérisé par les dialogues et les échanges entre peuples et hommes de culture au travers des siècles »<sup>48</sup>.

S'il est logique, d'un point de vue économique, que la culture s'énonce en termes d'échanges, de flux, de courants, autrement dit en termes de commerce, le récit de la genèse d'une culture européenne au travers d'un système privilégié de relations peut en revanche surprendre ; Jacques Revel rappelle que « le modèle de la circulation et de l'échange n'est pas la seule manière, loin de là, qu'une culture a de se penser »<sup>49</sup>.

Mais cette vision a le mérite d'organiser en continuité l'Europe culturelle, fondement de l'intégration, avec le marché européen de la culture, à condition toutefois que celui-ci ne soit plus pensé comme un « secteur » mais comme un « espace ».

Alors que la première communication de la Commission s'intitulait, en 1977, « L'action communautaire dans le secteur culturel », celle de 1987 s'annonce comme « La relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne ».

Le temps de « la relance » inaugure, au moins dans les principes et les intentions, un renversement de perspective au terme duquel la culture n'est plus un « secteur » de l'activité économique, mais le mobile d'une « action », communautaire ou non, exercée sur un territoire. L'espace ainsi engendré ne répond plus au « modèle des poupées russes ». Les échanges dessinent une Europe des réseaux, modèle sur lequel se fondent les programmes culturels de la C.E.E. : ESPRIT, MEDIA ou ERASMUS<sup>50</sup>. Structurée par la coopération culturelle entre États-membres, l'Europe des réseaux peut encore se donner pour une géographie. Reste à savoir si la notion d'échanges qui fonde aujourd'hui l'Europe culturelle n'est pas celle qui, déjà, la mine.

C'est une fiction, trop souvent partagée, d'admettre que les échanges s'arrêtent docilement aux frontières, même souples, de l'Europe ; ceux-ci,

48. *Ibid.*, p. 6.

49. Jacques REVEL, « L'Europe et sa culture : ce qu'il ne faut pas faire dire à l'histoire », in *Actes du colloque « Culture et cultures européennes »*, op. cit. supra n. 32.

50. Sur ces programmes, voir Jean-Pol BARAS, *Gagner l'Europe culturelle*, Bruxelles, Labor, 1989, p. 69-105.

conformément à leur logique, ne définiront plus bientôt un territoire, ils mettront sans relâche en cause la pertinence de ses limites.

En 1987, le différend qui opposait les États-membres et la Commission peut être considéré comme résolu. Sur le plan des compétences, il l'est indéniablement en faveur des États qui, par le truchement de la coopération, conservent l'essentiel de leurs prérogatives.

Au terme de ce parcours européen, l'émergence de la culture dans l'espace communautaire apparaît étonnamment contingente ; son histoire, scandée par deux dates, 1973 et 1981, est en corrélation avec la conjoncture économique, marquée par les deux « chocs pétroliers ».

A ce titre, l'Europe culturelle semble avant tout un recours rhétorique, chargé de combler, dans l'argumentation en faveur de l'intégration européenne, le vide laissé par la crise. D'autres représentations auraient pu occuper cette fonction dans le discours européen : l'Europe sociale ou l'Europe politique. L'Europe culturelle s'est, non sans conséquence, substituée à elles en raison de sa plus grande capacité à produire, sur son nom, un consensus.

Non que la culture soit *a priori* pourvoyeuse d'harmonie, mais le thème s'accommode volontiers de l'usage de notions suffisamment vides pour accueillir les interprétations les plus diverses. Pour s'en tenir à un exemple, l'identité européenne n'est jamais dans les textes qu'une latence venue de deux récits : celle de l'identité à « retrouver », legs de l'histoire adossée à la géographie, ou celle de l'identité à « construire » à l'échelle européenne, sur le modèle des identités nationales. Au présent (puisqu'elle se refuse, fort heureusement, à décliner ses composantes en termes de terre et de sang), elle n'existe pas.

La vacuité de l'Europe culturelle est nécessaire pour que s'accomplisse sa mission consensuelle. Dès qu'elle s'incarne dans des pratiques, elle se dissout, absorbée par des réalités dans lesquelles elle s'insère difficilement comme entité (le marché audio-visuel mondial, l'espace de mobilité des étudiants, etc.) ou éclatée en un certain nombre d'États qui entretiennent entre eux des relations culturelles.

Ce constat appelle trois remarques.

La première s'adresse à ceux qui, du chercheur à l'éditeur, ont apporté, peu ou prou, une caution scientifique au thème de l'Europe culturelle ; certains n'ont-ils pas accepté un peu rapidement les catégories de pensée dictées par l'air du temps ou les commanditaires (« identité européenne », « histoire européenne », « culture européenne », etc.), leur donnant ainsi une consistance et, par là, une existence dont ne seraient-ce que les pratiques faisaient pourtant douter ?

La seconde remarque pourrait, si elle s'avérait, confirmer ce qui précède. Malgré la bonne volonté déployée par certains auteurs (dans les

rapports commandés par le Parlement européen, notamment), l'Europe culturelle franchit allègrement les frontières de l'Europe des Douze. Elle est d'ailleurs un des arguments invoqués en faveur de l'entrée de certains pays de l'Est européen dans les Communautés. Dès lors qu'elle pourrait appuyer une volonté économique et politique, l'Europe culturelle perdrait sa vertu consensuelle. Il n'est pas excessif de prédire alors sa mise en sourdine dans la rhétorique communautaire.

A moins que les États-membres n'en décident autrement, pour des finalités qui leur seraient propres. Car, et c'est là la troisième remarque, s'il est incontestable que la mainmise des États sur la culture est, du Traité de Rome à l'Acte unique européen, à l'origine du mode tardif et mineur d'insertion de la culture dans les Communautés, comment expliquer qu'ils aient non seulement toléré mais constitué le thème de l'Europe culturelle? A titre d'hypothèse, il faut imaginer que l'une des variations du thème (« la culture européenne ») s'est moins substituée aux « cultures nationales », qu'elle ne leur a permis de subsister. Minées, au moins dans leur principe dès la fin des années 1960 (le fait devenant d'importance au début des années 1980, lorsque la culture s'avère l'une des pièces maîtresses du « recentrage » tenté par les partis socialistes de la plupart des États-membres), les « cultures nationales » demeurent pourtant des entités, d'autant mieux distinctes qu'elles composent désormais, par un jeu de ressemblances mais surtout de différences, un ensemble plus vaste.

L'Europe culturelle, dans sa représentation comme dans ses pratiques, est aujourd'hui une affaire d'États.

Anne-Sophie PERRIAUX,  
*Florence, Londres,*  
*avril-septembre 1990.*