

GROUPE D'ETUDES POLITIQUES EUROPEENNES  
Rue d'Egmont 11  
1050 BRUXELLES

Juillet 1990

759

IDENTITE EUROPEENNE ET PLURALITE DES CULTURES

Etude coordonnée par Jacques VANDAMME

avec la collaboration de Jacques DELCOURT, Robert TOULEMON,  
Jan KERKHOFS, Gary MILLER

et confiée par  
la Fondation Européenne de la Culture

Première version

I D E N T I T E   E U R O P E E N N E  
E T   P L U R A L I T E   D E S   C U L T U R E S

TABLE DES MATIERES

Avant-propos

par le Prof. Jacques VANDANME, Président du Groupe d'Etudes Politiques Européennes (G.E.P.E.)

Introduction générale : l'Europe à la recherche de son identité  
par Robert TOULEMON, Président de l'Association Française d'Etudes pour l'Union Européenne (A.F.E.U.R.)

Section I. Existe t'il une identité européenne ?

Section II. Culture et civilisation européenne

Section III. Identité et universalisme

PREMIERE PARTIE : IDENTITE EUROPEENNE ET POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT CULTUREL  
par Jacques DELCOURT, Professeur à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve

Section I. Par-delà les silences du Traité, la recherche d'une identité européenne

1. Introduction : la définition du concept d'identité
2. La montée d'une identité européenne
3. La politique de la Communauté sur le plan culturel

Section II. Les diverses explications de l'attention nouvelle aux problèmes du développement culturel

1. Sur le plan technologique
2. Sur le plan économique
3. Sur le plan social
4. Sur le plan politique

Section III. Les ambiguïtés politiques engendrées par la pluralité des cultures

1. La délimitation difficile d'une aire culturelle européenne
2. Le cercle de l'Europe centrale
3. Le cercle latin
4. L'espace culturel anglo-saxon
5. Le monde scandinave
6. Le clivage entre les grands et les petits pays
7. Le poids différent des secteurs publics et privés
8. Le libéralisme économique versus l'autoritarisme moral et politique

Section IV. A la recherche de quelques objectifs et priorités en vue du développement d'une politique européenne de la culture

1. Les effets culturels des déséquilibres régionaux
2. La culture dans le développement régional
3. Les dangers d'une approche mercantile de la culture
4. Les implications d'une vision "interculturaliste" et régionaliste du développement culturel

DEUXIEME PARTIE : QUELQUES COMPOSANTES DE L'IDENTITE EUROPEENNE

Chapitre I. Les valeurs communes vécues par les Européens  
par Jan KERRHOFS, Professeur émérite de l'Université de Louvain

Section I. La recherche du bonheur personnel

Section II. Rationalité et utopie.

Chapitre II. L'avènement d'une citoyenneté européenne dans le développement  
récent de la Communauté Européenne

par Gary MILLER, Directeur du Federal Trust for Education & Research

Section I. Introduction

Section II. Why European Citizenship ?

Section III. Citizenship, Federalism and the European Community

Section IV. European Citizenship : the situation at present

Section V. European Citizenship : proposals for change

Section VI. European Citizenship : implications for federalism

Section VII. European Citizenship : a Federalist proposal

Section VIII. Concluding remarks.

TROISIEME PARTIE : LES ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA PROMOTION DE  
L'IDENTITE EUROPEENNE

Chapitre I. Le rôle des institutions communautaires comme traductrices  
et productrices d'identité

par Robert TOULEMON, Président de l'Association Française d'Etudes  
pour l'Union Européenne (A.F.E.U.R.)

Section I. Les institutions européennes expriment mal l'identité  
européenne par suite de leur insuffisante représentativité  
et de leur confinement au domaine économique

Section II. Les institutions productrices d'identité

Chapitre II. Le nouveau pluralisme culturel : un défi aux institutions  
locales

par Jacques DELCOURT, Professeur à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve

Section I. Introduction

Section II. L'importance et la diversité des populations migrantes  
dans la C.E.E.

Section III. Les évolutions et les diversifications récentes de la  
migration

Section IV. Autres justifications de l'intérêt porté au nouveau pluralisme

Section V. Les trois types d'action politique en faveur des migrants

Section VI. Le problème scolaire : un bon analyseur

Section VII. Le droit d'association : un autre analyseur

Section VIII. La lutte contre les discriminations

AVANT-PROPOSETUDE "INTERDEPENDANCE, IDENTITE EUROPEENNE ET PLURALITE DES CULTURES  
DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

En date du 30 novembre 1988, la Fondation Européenne de la Culture approuvait un projet d'étude présenté par le G.E.P.E. sur le thème "Interdépendance, identité européenne et pluralité des cultures dans la Communauté Européenne".

Ce projet avait un double objectif

1. analyser les composantes de l'identité européenne (identité de valeurs, citoyenneté, identité de situation géo-politique, etc.)
2. examiner les conditions institutionnelles d'une promotion de l'identité européenne et en particulier le rôle des régions et des institutions locales.

La Fondation avait exprimé le voeu que la Direction Générale "Information, Communauté et Culture de la Commission soit également approchée pour le financement de ce projet. Une promesse d'intervention fut donnée par cette Direction Générale par lettre du 24 juin 1988.

Pour différentes raisons, la Commission ne put confirmer cet engagement qu'en mars 1990 par le financement d'une réunion des experts et en juin 1990 par la signature du contrat de soutien à l'étude.

Comme cette date était aussi le délai promis pour l'envoi de l'étude à la Fondation, nous avons estimé devoir tenir nos engagements vis-à-vis d'elle en transmettant la présente étude comme "première version".

Les moyens limités mis à notre disposition ne nous ont pas permis de donner à la réflexion l'ampleur internationale que nous aurions souhaité. Entretemps cependant nous avons reçu des offres de participation notamment d'Italie, d'Espagne et des Pays-Bas ce qui laisse supposer d'intéressants développements ultérieurs.

Néanmoins, nous pensons avoir posé quelques problèmes essentiels du fondement de l'identité européenne et de sa relation avec les diversités culturelles qui caractérisent la société européenne actuelle.

Le rapport montre que le sentiment d'identité européenne, condition à terme de la formation d'une union politique, ne se développera pas uniquement à travers les institutions mais que celles-ci peuvent faire beaucoup pour le promouvoir.

Il suffit par exemple de penser à un Parlement qui serait élu par une procédure uniforme dans les différents pays.

D'autre part l'identité européenne ne se limite pas aux peuples et Etats appartenant à la Communauté Européenne. Elle en dépasse les limites géographiques.

Par contre elle peut, un moment donné de l'histoire, se cristalliser autour d'un projet politique ou de société auquel ne se rallient pas tous ceux qui ont vocation à se prévaloir de cette identité.

Les événements à l'Est sont un défi à l'identité européenne d'autant plus qu'ils concourent aussi à élargir l'éventail des diversités culturelles.

La présente étude est une ébauche de réflexion sur un thème essentiel du futur de l'Europe. Nous tenons à exprimer nos remerciements en particulier au Professeur J. DELCOURT et à M. R. TOULEMON pour l'importance de leur apport à notre réflexion.

Nos remerciements s'adressent aussi au Professeur J. KERKHOFS et à M. Gary MILLER pour leur excellente contribution.

Prof. Jacques VANDAMME  
Président du G.E.P.E.

INTRODUCTION GENERALE : L'EUROPE A LA RECHERCHE DE SON IDENTITE

par Robert TOULEMON, Président de l'Association Française d'Etudes pour  
l'Union Européenne (A.F.E.U.R.)

Marché commun ou démocratie plurinationale, espace économique ou entité politique sont les deux pôles entre lesquels oscille la construction européenne d'après-guerre. Moins menaçante pour la souveraineté des Etats, l'organisation économique a pris de l'avance sur la confédération politique. Ce décalage s'est encore accentué avec l'Acte unique. Les Etats ont accepté la mise en commun de leurs économies mais point celle de leurs politiques étrangères ou de sécurité. En dépit de ses efforts, Jacques DELORS n'a pu obtenir que l'inclusion symbolique dans le même document - d'où cette bizarre appellation d'Acte Unique - des dispositions qui ont amendé le traité de Rome et de celles qui ont sanctionné et organisé "la coopération politique". Le vocabulaire est révélateur. La coopération n'est pas une forme atténuée de l'intégration. Elle en est en quelque sorte la négation. Dans l'intégration, les Etats confient la gestion de leurs intérêts communs à des institutions communes. Dans la coopération, ils recherchent l'ajustement de leurs intérêts particuliers parfois au détriment de ce qu'exigerait leur intérêt collectif.

Il n'est guère vraisemblable qu'un tel déséquilibre soit durable. Ou bien la résistance des souverainetés stimulée par la divergence des points de vue et des intérêts fera obstacle à la réalisation complète du marché unique, ou bien les institutions communes s'empareront du terrain qui leur est aujourd'hui plus ou moins interdit : la gestion de l'économie et de la monnaie, l'organisation de la sécurité, la conduite des relations extérieures.

Tous ceux qui fondent leur espoir d'une renaissance de l'Europe dans l'union et par l'union ne peuvent que souhaiter l'extension du processus intégrateur au domaine proprement politique. Ils doivent aussi prendre acte des réticences des gouvernements. Ceux-ci ne consentiront le formidable effort sur eux-mêmes, leurs traditions, leurs administrations qu'impliquerait une véritable union, que s'ils y sont poussés à la fois par une conscience de leur responsabilité historique et par un appel de l'opinion. Entendons-nous bien. La conscience de la responsabilité historique peut se borner à ce constat d'évidence que l'union fait la force et que les Européens ont donc intérêt à s'unir. De même l'appel de l'opinion peut se limiter à une attente, à une acceptation d'un processus redouté à certains égards mais ressenti comme inéluctable et, à terme, salvateur.

Cette attente a existé, parmi les élites et dans d'assez larges couches populaires, celles qui échappaient à l'emprise idéologique du communisme, dans les années d'après-guerre. Elle existe toujours mais elle s'est en quelque sorte affadie. En s'incarnant dans des procédures compliquées et prosaïques, l'Europe a perdu l'attrait de la terre promise. Plus grave, la conscience d'un destin commun, assez largement partagée, n'a pas encore donné naissance à un sentiment d'allégeance. Certes ce ne sont guère les anciens patriotismes nationaux, eux-mêmes érodés par l'individualisme ambiant, qui font obstacle à l'émergence d'un nouveau patriotisme européen. C'est plutôt l'insuffisance de la prise d'identité.

Aussi bien nombre d'intellectuels s'interrogent-ils ? Existe-t-il une identité européenne, identité de culture ou de civilisation ? A supposer qu'elle existe, peut-elle servir de support à une construction politique ne réunissant que l'ouest du continent; alors que le propre de l'esprit européen est d'être sans frontières sinon universel ?

x

x            x

## Section I. Existe-t-il une identité européenne ?

Avant de poser les grandes questions des cultures et de la civilisation européennes, il n'est pas mauvais de nous demander qui nous sommes et ce que nous avons en commun au plan plus modeste mais essentiel des intérêts politiques, économiques et stratégiques.

Nous sommes des nations petites et moyennes, certaines ayant à un moment occupé le premier rang, aucune ne pouvant aujourd'hui prétendre au salut individuel et moins encore à l'hégémonie. Nous sommes des peuples libres, tous à l'exception d'un seul libérés par autrui après deux catastrophes provoquées par nous-mêmes, volonté de puissance des uns, lâcheté des autres, égoïsme et aveuglement de tous. Nous sommes d'anciennes puissances coloniales, longtemps engoncées dans leur bonne conscience civilisatrice, surprises et humiliées par la révolte de nos anciens protégés et par les conditions le plus souvent désastreuses de nos départs précipités d'Afrique et d'Asie.

Nous sommes des peuples libres et relativement prospères. Nous avons su organiser sur les ruines de l'après-guerre des démocraties peu à peu stabilisées. Encouragés et aidés par le grand frère d'outre-Atlantique, nous avons reconstruit ensemble nos économies et avons eu la surprenante intelligence de renforcer notre solidarité économique au sein d'institutions communautaires auxquelles ont successivement adhéré la plupart des pays situés à l'ouest et au sud du continent.

A l'insuffisance de notre espace et de nos ressources naturelles nous avons suppléé par notre effort et notre début d'union. Notre sécurité alimentaire assurée, il nous reste à conforter une sécurité d'approvisionnement énergétique plusieurs fois menacée.

Notre principale faiblesse est notre incapacité à nous défendre seuls, notre dépendance d'un allié puissant et amical mais de moins en moins décidé à prendre pour nous le risque majeur d'un conflit nucléaire.

Certes notre adversaire potentiel que nous avons si longtemps redouté se présente aujourd'hui sous un jour avenant tandis qu'il est affaibli par une terrible crise intérieure. Mais la sévérité de cette crise est en elle-même source de menaces : celle d'un nouvel homme fort qui tenterait de prévenir l'éclatement de l'empire par le retour à une stratégie d'affrontement.

Notre relatif succès économique est à l'origine d'une autre faiblesse, le relâchement des liens sociaux et moraux hérités du passé. Les anciennes règles et les anciennes structures ont disparu avant que d'autres ne prennent leur place. La conjugaison de l'individualisme, du libéralisme et de la social-démocratie ont émietté la société. La protection sociale elle-même est un facteur de dissociation dans la mesure où elle semble un substitut aux solidarités inter-personnelles. La pression égalitaire du suffrage universel compense de plus en plus mal les inégalités naturelles accentuées par la famille. L'école en dépit ou à cause de ses effectifs plus nombreux semble contribuer moins que par le passé à la mobilité sociale. L'exclusion commence à l'école.

L'affranchissement des femmes, leur accès aux professions qui leur étaient traditionnellement fermées, en fait ou en droit, est un incontestable progrès moral et de civilisation. Mais il a pour conséquence un affaiblissement démographique auquel on ne voit d'autre remède à terme que l'appel à l'immigration, sans qu'on puisse discerner quand et comment les opinions publiques l'accepteront.

En effet la prospérité retrouvée n'a permis nulle part de revenir au plein emploi. Même l'Allemagne et la Grande-Bretagne en sont encore loin. On n'a pas assez médité ce fait nouveau : l'incapacité pour un pays disposant d'atouts aussi exceptionnels que l'Allemagne ou pratiquant une politique aussi brutale ou courageuse que la Grande-Bretagne d'offrir un emploi à leurs travailleurs potentiels et ceci au terme d'un cycle d'expansion de l'économie mondiale d'une exceptionnelle vigueur. Voilà qui n'est pas rassurant pour l'avenir et tout particulièrement pour les pays du sud qui connaissent encore à peu près tous un taux de chômage égal ou supérieur à 10 % de leur population active.

Pour les économistes, il ne fait pas de doute que la persistance d'un tel chômage en Europe en période de reprise de la croissance est la conséquence des rigidités propres au vieux continent. Avers ou revers de la médaille, ces rigidités sont elles-mêmes liées au modèle social européen, moins efficace peut-être, moins créateur d'emplois subalternes, mais plus protecteur des situations acquises, plus ouvert à l'emploi et à la promotion des femmes, plus organisateur de prévoyance et de garanties collectives.

Certes le modèle européen n'est pas homogène. La protection sociale et son financement sont organisés différemment dans les principaux pays d'Europe de même que le taux d'activité des femmes varie beaucoup d'un pays à l'autre.

Cependant ces traits communs favorables ou préoccupants dessinent bien, malgré les particularités nationales, une identité commune. Ils rapprochent les Européens tout en les distinguant des autres régions du monde développé. La situation de l'Europe se distingue profondément de celle de l'Amérique du Nord ou du Japon. Américains et Japonais sont de plain pied acteurs majeurs du jeu international bien que l'un et l'autre en situation différente, la prééminence économique et stratégique des premiers se trouvant peu à peu mise en cause par l'extraordinaire ascension des seconds et en particulier de leur puissance financière. Les Européens, beaucoup plus faibles et dépendants, n'ont d'autre possibilité de faire entendre leur voix que celle de l'union. La prise de conscience de leurs faiblesses individuelles et de leur puissance collective potentielle est un autre élément d'identité.

Aussi bien l'existence d'institutions communes dont la naissance remonte à l'immédiate après-guerre, bientôt un demi siècle, constitue-t-elle également un puissant élément d'identité. Les hommes politiques, les fonctionnaires, les dirigeants d'entreprise, les syndicalistes qui ont participé à un titre ou à un autre, à tel ou tel moment de leur carrière à la vie des institutions européennes sont désormais en grand nombre. La plupart d'entre eux ont été marqués et souvent transformés par cette expérience. Le cas type de Lord COCKFIELD envoyé à Bruxelles par Madame THATCHER pour y défendre les conceptions britanniques et sanctionné quatre ans plus tard pour excès d'européanisme est loin d'être un cas isolé. Toutes les institutions ont joué leur rôle intégrateur et pas seulement la Commission. Qui dira l'influence de leur participation aux travaux du Parlement sur certains élus britanniques ou danois ? Qui contestera le rôle d'une Cour de Justice dont l'autorité s'est affirmée, y compris auprès des cours suprêmes nationales ? Le Conseil des Ministres, institution la moins intégrationniste, a été aussi un lieu où se sont nouées bien des amitiés transnationales. Le Conseil européen lui-même a appris aux leaders nationaux à travailler ensemble et à se mieux connaître.

En dépit de son rôle consultatif, le Comité Economique et Social a joué sa partie dans ce grand jeu des contacts transeuropéens de même que les innombrables lobbies professionnels. Il y aurait une étude à faire sur le poids relatif des éléments nationaux et sectoriels dans l'action des lobbies à Bruxelles et à Strasbourg. On constaterait sans doute une résurgence du nationalisme notamment auprès et au sein d'un Parlement devenu plus influent. Mais on constaterait aussi l'effet intégrateur des circuits d'influence sur les hommes qui les animent.

Aussi n'est-il pas contestable que l'acquis institutionnel communautaire constitue désormais une composante de l'identité européenne. On peut en mesurer l'importance en observant le sentiment d'exclusion et de frustration qu'éprouvent les Européens de la périphérie. C'est au moins autant le désir de participer, de faire partie du club, que des préoccupations économiques, qui anime en Suisse, en Autriche, en Norvège ou en Suède les courants en faveur de l'adhésion à la Communauté

Quant aux pays du continent situés plus à l'est, ils éprouvent leur mise à l'écart forcée comme une insupportable frustration. Il fallait entendre GEREMEK, Conseiller principal de Lech WALESA, contester récemment à la télévision française la prétention des Douze d'être à eux seuls l'Europe. Mais à la différence de l'ancien discours des gouvernements de l'Est, la critique de GEREMEK traduisait non un refus mais un désir d'intégration.

Le fait pour la Communauté de s'être identifiée à la démocratie et à la défense des droits de l'homme a été pour beaucoup dans la construction de son image en Europe même et dans le monde. On mesure encore mal le rôle qu'a joué l'idée européenne dans le mouvement de retour à la démocratie en Grèce, au Portugal et en Espagne. Cette identification n'allait pas de soi. Lors du coup d'état des colonels grecs, une majorité d'Etats, y compris la France et l'Allemagne, étaient prêts à contester le droit ou l'opportunité pour une Communauté "économique" de se mêler de politique en sanctionnant les colonels grecs. Le gel de l'association fut en fait imposé par la Commission sous l'impulsion de son président d'alors Jean REY, libéral de centre droit mais grand Européen et grand démocrate à des gouvernements réticents ou hostiles. Un tournant capital fut alors pris. La propagande hostile qui depuis tant d'années assimilait marché commun, OTAN, guerre froide et impérialisme américain et qui avait eu tant de prise sur les intellectuels à l'époque du marxisme hégémonique a reçu ce jour-là sa réponse. D'autres devaient suivre, en particulier l'admirable transition démocratique de l'Espagne accomplie avec l'appui de l'Europe et en vue de l'intégration à l'Europe.

Désormais l'idée européenne est indissociable du pluralisme politique et du respect des droits humains. Certes l'Europe n'a pas de monopole en ce domaine mais ses Etats sont les seuls au monde à avoir organisé et accepté en cette matière un contrôle juridictionnel supra-national accessible aux simples citoyens. L'existence et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme établie dans le cadre du Conseil de l'Europe, tout comme celle de la Cour de Justice des Communautés avec laquelle on la confond parfois, sont aussi un élément précieux de l'identité européenne. A cet égard, comme à bien d'autres, les institutions européennes sont à l'avant-garde. Elles préfigurent à l'échelle du continent des procédures qui s'imposeront un jour à l'échelle de la planète entière si l'humanité veut survivre.

## Section II. Cultures et civilisation européenne

Il existe une civilisation européenne qui déborde largement les frontières du continent et des cultures nationales qui ne coïncident pas toujours avec les limites des Etats. Ainsi la Communauté des Douze comme hier celle des Six, ~~des~~ Neuf ou des Dix, ne peut se prévaloir de l'une ou des autres. Et sans doute est-ce l'une des raisons des difficultés qu'elle éprouve à sortir des limites de l'économie.

### La diversité des cultures comme élément d'unité

On ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance disait-on en 1968. Les exigences de la réconciliation et de la reconstruction d'après-guerre étant dépassées l'Europe communautaire manque d'un mythe mobilisateur sans lequel elle aura bien du mal à se muer en communauté politique. Cependant toute initiative institutionnelle soulève en ce domaine une suspicion légitime. On craint à juste titre tout ce qui pourrait contribuer à gommer les diversités européennes.

Nous touchons là un point fondamental auquel Edgar MORIN mis à part (1), trop peu d'observateurs ont prêté attention. L'Europe ne peut aborder le terrain culturel qu'en se donnant comme objectif non seulement la sauvegarde mais l'exaltation de la diversité. Nulle part au monde ne coexistent sur un espace aussi restreint une variété aussi étendue de langues, de modes de vie, de communautés ethniques organisées ou non en Etats, de systèmes politiques. Cette extrême diversité est souvent considérée comme un obstacle à l'union. Elle en deviendra le ciment le jour où les Européens se convaincront que leur unité non seulement économique mais politique est la meilleure sauvegarde de leur diversité culturelle. Pour les convaincre, la première démarche à faire consiste à considérer la diversité comme un élément essentiel de l'identité européenne et sa défense comme un objectif essentiel de la politique européenne.

---

(1) Penser l'Europe. Paris 1987.

Evoquant l'Europe purifiée par la décolonisation, Edgar MORIN lors d'un colloque "Europe et identité culturelle" organisé en 1984 à Paris par le Forum pour l'Indépendance et la Paix, la décrit comme "cette pauvre vieille chose, précieuse et menacée. On prend conscience, ajoute-t-il, qu'elle porte en elle un trésor culturel multiple, riche de micro-terrains et de micro-espaces, menacé par les assauts d'une culture industrielle homogénéisée et à l'échelle planétaire, par les grands et les grands "espaces". Les dirigeants de la Communauté européenne, et en premier lieu les membres de la Commission et du Parlement, doivent sans cesse et sans crainte de se répéter affirmer cet objectif de diversité et proscrire tout ce qui pourrait conduire au "meltingpot" à l'américaine.

L'entreprise n'est pas facile car, à première vue, elle peut paraître contradictoire avec un autre objectif de la Communauté : celui de l'élimination des obstacles aux échanges et des discriminations de toute nature.

Quelques exemples concrets sont nécessaires pour montrer comment une politique européenne pourrait contribuer à préserver les diversités culturelles.

Dans l'enseignement tout d'abord, le besoin de communication entre les hommes suppose l'apprentissage des langues des peuples voisins. L'Europe doit se donner comme objectif un assez large plurilinguisme : deux langues, la maternelle et une autre langue qui sera le plus souvent l'anglais pour tous, trois langues pour l'élite cultivée, c'est-à-dire pour la partie de la population ayant accédé à l'enseignement supérieur. Le premier objectif, la deuxième langue pour tous, implique un apprentissage dès le plus jeune âge au moment où le cerveau des enfants est le plus apte à l'acquisition du langage, c'est-à-dire entre trois et six ans. C'est donc à l'école "maternelle" ou "gardienne" et pas seulement à l'école primaire qu'il faut enseigner la première langue étrangère en faisant appel autant que possible à des enseignants venus du pays de la langue enseignée. La nécessité de concilier l'accès des femmes à la vie professionnelle et la sauvegarde d'une natalité suffisante imposera tôt ou tard aux pays qui n'en disposent pas encore d'institutions destinées à l'accueil des très jeunes enfants. Faisons d'une pierre deux coups en introduisant l'enseignement d'une langue dans ces institutions.

Ainsi la nécessité d'une langue unique de communication qui ne peut être que l'anglais ne doit pas conduire à l'effacement des autres langues nationales. Gardons-nous de répéter à l'échelle de l'Europe le génocide culturel accompli depuis 150 ans par les Etats nations d'Europe au détriment de leurs langues et de leurs cultures régionales.

Dans tous les degrés d'enseignement, du primaire au supérieur, une révolution est à faire pour concilier particularisme et unité. L'essentiel est de cesser de faire des Etats-nations, dont plusieurs ne datent guère de plus d'un siècle, la référence exclusive. Apprenons aux enfants d'Europe l'histoire, la géographie, la littérature, les arts, l'économie de l'Europe dans un esprit européen, c'est-à-dire en ne négligeant pas les communautés sans états, y compris celles qui ont disparu telle la grande Bourgogne à la fin du moyen âge, en cessant de privilégier oppositions et conflits, en rendant justice enfin aux sources communes que sont le judéo-christianisme, l'esprit grec, l'organisation romaine.

Qu'on le déplore ou non, la télévision joue désormais dans la formation des hommes un rôle équivalent à celui de l'enseignement. Son évolution est d'une importance capitale du point de vue de l'identité européenne.

Or la situation actuelle de la télévision en Europe est doublement préoccupante. D'une part le développement de la télévision transfrontière rendu possible par les techniques nouvelles du câblage et des satellites de diffusion directe est sans cesse retardé, sauf en quelques petits pays carrefours comme la Belgique ou la Suisse. D'autre part, le déséquilibre commercial énorme entre producteurs américains disposant d'un immense marché intérieur et producteurs européens enfermés dans les frontières étroites des micro-espaces linguistiques européens, conduit à une véritable invasion de productions extra-européennes.

Plutôt que des quota difficiles à négocier et à gérer, pourquoi ne pas taxer la diffusion des oeuvres extra-européennes et alimenter ainsi un fonds de soutien à la création européenne de qualité. Mais gardons-nous des erreurs commises en matière de cinéma et qui ont consisté en France à tout aider, y compris la médiocrité. Mieux vaut une série américaine de qualité qu'un médiocre feuilleton européen.

Ne nous bornons pas enfin à encourager la télévision sans frontières mais soutenons également les programmes d'intérêt régional ou local, susceptibles d'animer la vie locale et de conforter la personnalité et le dynamisme de communautés plus petites.

L'urbanisme, l'architecture, la sauvegarde du patrimoine naturel, des sites et des paysages, celle aussi du patrimoine monumental sont autant de domaines où l'Europe peut et doit encourager le maintien et la valorisation de la diversité.

Une réaction salutaire s'est déjà produite contre une rénovation urbaine qui consistait à raser les quartiers anciens pour y substituer une architecture de monotonie et d'uniformité. Désormais nous laissons cela à la Roumanie de CEAUSESCU encore que nous ne devrions pas tolérer, avec la 'systématisation' des villages, la destruction en effet systématique d'un élément de notre commun patrimoine.

La sauvegarde des quartiers et des monuments est un élément essentiel de la sauvegarde de la diversité. Voilà pourquoi l'Europe ne peut s'en désintéresser. Les responsabilités sont encore plus évidentes en ce qui concerne les espaces ruraux, les sites et les paysages. En effet la politique agricole européenne a malheureusement contribué à une banalisation des paysages européens qui n'a plus la moindre excuse à l'heure des excédents structurels et des encouragements à la jachère.

Le rôle des agriculteurs doit être désormais non seulement de produire des aliments mais de produire un service : celui de l'entretien de la nature et des paysages. L'intérêt nouveau qu'ont révélé partout pour l'environnement les élections européennes de 1989 exige que l'agriculture comme l'industrie acceptent des contraintes et saisissent les chances de cette exigence sociale nouvelle. Les pollutions d'origine agricole, en particulier celle si préoccupante des nappes souterraines et des estuaires, doivent être sanctionnées en vertu du principe pollueur-payeur. Mais le service rendu par l'agriculture d'entretien doit être payé. Seule une politique orientant les agriculteurs vers la pluriactivité touristique ou d'entretien évitera la désertification des régions agricoles moins adaptées aux conditions modernes de culture. Car ce sont bien souvent celles dont les paysages sont les plus beaux.

Il est temps, grand temps de sauver les micro-terroirs, c'est-à-dire non seulement les paysages mais certains aspects des modes de vie, non dans un esprit passéiste mais pour répondre au contraire à des besoins sociaux nouveaux, y compris la sauvegarde du capital génétique que constituent les anciennes espèces animales et végétales domestiques ou cultivées dont beaucoup sont menacées de disparition.

### Une civilisation commune et universelle

Si les cultures doivent demeurer diverses, la civilisation doit être commune. Elle l'est déjà largement dans la mesure où les normes essentielles de civilisation, la démocratie pluraliste, le respect des droits humains fondamentaux sont des valeurs communes à tous les pays membres de la Communauté européenne, dans la mesure surtout où l'accès à la Communauté est conditionné par le respect de ces valeurs.

Nombreuses sont les raisons qu'auraient les Européens de se fixer des objectifs plus ambitieux que le respect de normes minimales héritées du passé. Ces raisons tiennent à l'apparition de menaces nouvelles liées à l'évolution des sciences et de la société.

Qu'il s'agisse de l'énergie nucléaire ou des découvertes récentes de la biologie, on découvre peu à peu cette évidence nouvelle que tout ce qui est réalisable par la science ne doit pas nécessairement être effectivement réalisé. Dès lors se pose la question des limites et des procédures appropriées pour les déterminer. Voilà bien un sujet où la diversité n'est pas de mise. Tout désaccord en un pareil domaine introduirait des distorsions de concurrence et à terme des tensions insupportables pour l'édifice européen. C'est un jour à l'échelle mondiale que ces questions devront être posées, tout comme celle des formes nouvelles de délinquance que constitue le trafic des stupéfiants ou le terrorisme international.

C'est pourquoi la Communauté doit inscrire à son programme la définition de normes nouvelles et sans doute établir un droit pénal commun en vue d'en assurer le respect. Le recours à des autorités indépendantes, comités de sages, comités d'éthique, cours juridictionnelles, s'imposera mais devra être rendu compatible avec le respect des compétences des autorités politiques et en particulier celle du Parlement européen dont ce devrait être l'une des missions essentielles de contribuer à fixer ces nouvelles normes.

Ce faisant l'Europe ne devra jamais oublier qu'en ce domaine comme en tout autre sa vocation est universaliste. Les valeurs européennes n'ont de sens qu'universelles.

Section III. Identité et universalisme

A première vue quête d'identité signifie recherche des différences. En effet pour beaucoup, en France notamment, l'Europe ne pourrait être elle-même qu'en se distinguant, sinon en s'opposant, et d'abord en se distinguant des proches cousins que sont les Américains. D'autres et parfois les mêmes ont longtemps vu dans la résistance à l'impérialisme soviétique le meilleur ferment de l'identité européenne. On ne peut nier qu'il y ait quelque vérité dans ce concept d'une naissance par opposition. N'existe que ce qui résiste.

Il n'en demeure pas moins que la vocation fondamentale de l'Europe, ce qui fait sa plus authentique grandeur, est la vocation à l'universel. Déjà Rome concevait son empire comme universel et étendait peu à peu aux peuples conquis la citoyenneté romaine. Il en était de même, sous une autre forme, de la chrétienté du Moyen Age et de la suprématie du Pontife romain répartissant le nouveau monde entre Espagnols et Portugais. Plus tard l'esprit de la Renaissance, la philosophie des lumières et la science européenne firent le tour du monde. Même les abominations de l'ère coloniale s'expliquent en partie par l'universalisme européen, en particulier la volonté de conversion au christianisme. C'est dire que l'universalisme européen a sa face sombre. Purifiés par la décolonisation et purgés par deux guerres mondiales nées en Europe de leur volonté de puissance, les Européens de la fin du XXème siècle ont un nouvel universalisme à proposer : celui de l'organisation transnationale et transcontinentale du monde pour le salut et le bien-être de l'humanité entière, celui des droits de l'homme garantis à l'échelle de la planète.

Dès lors nombreux sont ceux qui croient déceler une contradiction entre cette aspiration à un humanisme universel et la volonté de construire une entité politique puissante en Europe occidentale. Telle est la source du refus qu'opposent tant de jeunes intellectuels, tant de jeunes et tant d'intellectuels, à un projet européen paraissant à la fois étriqué et dangereux, étriqué parce qu'il se limite à l'ouest du continent, dangereux parce qu'il serait de nature à cristalliser la coupure du continent et pire encore à rendre aux Européens le goût de la politique de puissance. Tiers-mondisme et pacifisme mobilisent aujourd'hui plus aisément que l'idée d'Europe ceux des jeunes Européens qui ne limitent pas leur horizon à leur bonheur individuel.

C'est pourquoi les Etats et les institutions communautaires ont un effort immense à accomplir pour rendre évident le lien aujourd'hui obscurci entre l'ambition européenne et l'avenir d'un monde menacé par les armes nucléaires, la surpopulation, le déséquilibre nord-sud et la pollution. Cette tâche n'est pourtant pas très difficile et on s'étonne qu'elle soit si mal remplie.

N'est-ce pas une évidence que les grands fléaux qui menacent l'humanité appellent une organisation mondiale plus structurée que celle des Nations-Unies ? Ne voit-on pas que l'expérience européenne constitue un irremplaçable laboratoire du dépassement des particularismes nationaux dont la sensibilité exacerbée fait obstacle à la mise en oeuvre de solutions raisonnables aux problèmes du monde ?

Il importe de rendre à l'entreprise européenne une signification et une ambition universelle qu'elle n'aurait jamais dû paraître négliger, non pour en faire une nouvelle super-puissance mais un élément d'ordre et de conciliation. De ce point de vue, la décision du Sommet des Sept de confier à la Commission européenne le soin de coordonner l'aide à la Pologne est une décision de portée historique.

Reste la question difficile et d'actualité, après la demande d'adhésion de l'Autriche, des deux moitiés d'Europe. Bronislav GEREMEK n'a pas tort de nous contester le droit de parler seuls au nom de l'Europe. Mais nous n'avons pas tort de donner au raffermissement de nos structures communautaires encore fragiles la priorité sur leur élargissement.

En théorie, nous devons être ouverts à tout pays européen acceptant nos objectifs et respectant nos normes. Nous pourrions cependant difficilement appeler l'U.R.S.S. à nous rejoindre, non que la Russie ne soit européenne, mais à cause de sa masse et de son extension asiatique. Alors l'Europe irait de Brest à Brest-Litovsk suivant l'heureuse formule de Jean-François DENIAU (1) et l'Allemagne serait réunie dans une Europe unie.

---

(1) L'Europe interdite.

Peut-être sera-ce l'aboutissement ? Mais la priorité est ailleurs. Notre tâche est aujourd'hui de consolider nos structures, de fonder l'union monétaire, d'étendre les compétences de notre Communauté à la politique extérieure et à la sécurité, sans pour autant compromettre le dégel à l'Est. Laissons à l'avenir le soin de décider si l'avenir de l'Europe est d'aboutir à une structure politique unique en partenariat avec les Etats-Unis à l'ouest, avec l'Union Soviétique à l'est ou bien à plusieurs structures articulées entre elles dont la Communauté européenne de l'ouest du continent.

Du moins devons-nous rejeter toute démarche qui limiterait d'avance nos possibilités. Celle par exemple qui consisterait à accepter l'adhésion d'un nouvel Etat membre qui se déclarerait, parce que neutre, incapable de participer à la mutation de la Communauté actuelle en Union européenne, ce que l'Irlande s'était bien gardé de faire à l'époque de son adhésion. L'Irlande, depuis lors, a connu une évolution de son opinion qui exigera un jour ou l'autre que lui soit posée comme à d'autres Etats membres la question de confiance : accepter l'union politique ou un statut d'associé.

Mais cette exigence d'un engagement politique des Etats membres devrait aller de pair avec l'acceptation d'une Europe ouverte et universaliste et par conséquent avec un rejet catégorique et définitif de ce qui pourrait ressembler à un nationalisme européen.

Il importe autant aujourd'hui d'éclairer nos idées sur l'identité européenne dont nous pouvons tous nous réclamer que de réaliser ou de perfectionner le marché unique. La meilleure manière de surmonter les oppositions d'idées et d'intérêts héritées du passé est de nous donner ensemble une vision plus claire de notre destin commun. Alors nous constaterons que si le passé nous divise encore parfois, l'avenir ne peut que nous réunir.

Section I. Par-delà les silences du Traité, la recherche d'une identité européenne

## 1. Introduction: la définition du concept d'identité

L'identité d'une personne se développe dans deux dimensions: interne d'abord, elle est constituée par la construction du rapport de soi à soi; externe ensuite, elle concerne alors le rapport de soi aux autres.

Ces deux axes se retrouvent dans la définition de l'identité au niveau des groupes, d'une nation ou d'un ensemble de nations.

L'identité culturelle dépend donc de la manière dont les nations agrégées dans l'Europe communautaire se ressentent ensemble, ainsi que de la façon dont elles se définissent par rapport aux autres nations ou groupe de nations.

L'identité culturelle naît de la reconnaissance de l'appartenance à un fond culturel commun que l'on considère comme suffisamment distinct et différencié par rapport à tout autre ensemble culturel, même si, en divers domaines, il est possible de se sentir proche d'autres cultures.

Cette reconnaissance d'une identité, que ce soit sur le plan individuel ou sur le plan d'un ensemble culturel, est souvent le résultat d'un long processus. Par rapport à l'identité personnelle, la reconnaissance d'une identité collective peut prendre des générations. Il faut donc y travailler avec persistance.

## 2. La montée d'une identité européenne

De nos jours, le concept d'identité européenne a fait son chemin. Que de tapis rouges n'a-t-on pas déroulé en son nom, s'exclame Philipp SCHLESINGER<sup>1</sup> en exergue à un article récent.

Aujourd'hui, il est de bon ton de se déclarer en faveur du développement de la culture européenne et d'une politique européenne de la culture. Il n'en fut pas nécessairement ainsi au départ de l'intégration européenne. L'objectif visé était avant tout d'ordre économique. De culture, il n'était même pas question.

Même si, présentement, la Commission comprend un commissaire européen préposé à la culture, on ne peut oublier que le Traité de Rome fait silence sur le problème culturel. Notamment, parce que l'on croyait au caractère prégnant des problèmes économiques. L'importance accordée à ces derniers dépassait de loin celle des problèmes de culture. *Primum vivere*, dit-on couramment.

<sup>1</sup> Philipp SCHLESINGER, "L'identité culturelle européenne: au-delà du slogan", in *Médiapouvoirs* pp. 54-63.

A notre époque, mieux qu'à l'origine, nous sommes convaincus de la nécessité de penser en termes culturels et d'œuvrer à la formation d'une identité européenne.

Malgré cette foi dans l'importance et l'urgence de l'enjeu culturel, il manque une conception claire des objectifs et de la politique à poursuivre en ce domaine. Il manque une vision claire de ce que pourrait être une politique culturelle européenne. Sur ce sujet, non seulement le Traité est resté muet, mais aussi l'Acte unique qui le complète. Dans aucun des deux documents, la question culturelle n'est abordée de façon explicite.

C'est en vain qu'on relira ce Traité à la recherche de la moindre disposition concernant spécifiquement la dimension culturelle. Comme Simone VEIL l'écrivait récemment: "Au moment de la signature du Traité, on craignait qu'une politique culturelle européenne heurte de front la volonté d'indépendance des Etats-membres dans un domaine qui touche à l'identité nationale".

Si les termes et expressions "culture" et "secteurs culturels" ne figurent pas dans le Traité, il n'en est pas question non plus dans l'Acte unique. Trente ans après la mise en œuvre du Traité, les articles complétés ou ajoutés ne font mention ni de la culture, ni de l'éducation. Seule la recherche se trouve en bonne place. Toutefois si aucun des deux documents ne fait référence à la culture, cela ne résulte pas d'un aveuglement qui aurait empêché les responsables politiques de reconnaître l'importance de la culture. Cela découle plutôt de l'ambiguïté de la question culturelle, sinon des réponses qu'on lui donne. En effet, même si au cours des années, notre esprit européen s'est aiguisé, nous sommes loin d'avoir transcendé toutes les divisions et oppositions qui ont caractérisé notre histoire européenne. Dès le départ, la construction de l'Europe sur le plan culturel s'est heurtée à diverses conceptions. Fallait-il s'arrêter à l'Europe communautaire? Devait-il s'agir des pays regroupés au Conseil de l'Europe à Strasbourg? Ou encore de l'Europe qui, selon la conception gaullienne, va de l'Atlantique à l'Oural? Les silences du Traité, puis de l'Acte unique, sont sans doute à mettre en rapport avec ces conceptions opposées de l'Europe à construire.

Indépendamment du problème des limites géographiques, il y a aussi les conceptions de ceux qui en ce domaine culturel pensent à une Europe "à la carte" et "à géométrie variable", à une Europe faite de projets concrets et d'associations limitées et momentanées. Pour ceux-là, il ne faut pas penser à une politique européenne de la culture.

Cependant, l'absence de dispositions dans le Traité et l'Acte unique ne signifie pas que la Communauté soit restée inactive<sup>1</sup>.

### 3. La politique de la Communauté sur le plan culturel

En l'absence de dispositions explicites, on a simplement considéré que tous les grands principes communautaires inscrits dans le Traité (qu'il s'agisse de libre échange, de la liberté de circulation, de la liberté d'établissement, de la poursuite du progrès social) étaient d'application dans le domaine culturel, comme ils le sont dans les autres.

Ainsi, la politique culturelle de la Communauté procède logiquement d'une lecture fidèle du Traité. Dans son sillage, elle peut organiser le libre échange sur le marché des

<sup>1</sup> A ce sujet, voir Guido FANTI, "L'espace culturel européen: structure et coordination des politiques culturelles nationales et communautaires", pp. 49-60, ainsi que Livio MISSIR DE LUSIGNAN, "L'action de la Communauté en faveur de la Culture", pp. 61-74, in J. DELCOURT & R. PAPINI, "Pour une politique européenne de la Culture", Economica, Paris, 1987.

biens et des services culturels, de même que la libre circulation des personnels actifs dans le champ de la culture.

En outre, comme le rappelle le document récent de la C.E.E. sur la "relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne", la Commission doit veiller "à l'amélioration des conditions de vie et de travail des artistes, à la création de nouveaux emplois dans le secteur culturel en liaison avec le développement régional, touristique et technologique, à l'éclosion d'une industrie culturelle compétitive au niveau communautaire et mondial" et poursuivre, notamment "les actions qu'elle a menées dans les domaines de la formation"<sup>1</sup>. Le document prévoit en outre des actions visant l'amélioration des connaissances linguistiques, la conservation du patrimoine culturel, la promotion culturelle dans les régions européennes.

Enfin, selon les officiels de la Communauté, l'absence de dispositions explicites dans le Traité ne signifie nullement la négation de l'existence d'une culture ou encore d'une identité européenne. Si l'on suit le document émanant de la C.E.E. relatif à cette question, l'identité européenne existe. "Une communauté de culture en Europe est d'ores et déjà un fait indéniable. Au-delà de la diversité des langues, des goûts, des styles artistiques, poursuit le document, il existe une similarité, une parenté, une "dimension" ou une identité européenne fondée sur un héritage culturel commun. Des individus, des idées, des valeurs, des styles différents ont, tout au long des siècles, contribué à la création de notre civilisation commune"<sup>2</sup>.

Sans doute, il est possible d'affirmer qu'une Europe existe par-delà les frontières de ses nations. Henri BRUGMANS, ancien recteur du Collège de l'Europe a bien montré comment, malgré les frontières entre les Nations, l'Europe des artisans, des artistes, des missionnaires, mais aussi des intellectuels, n'a pas de frontières fixes et comment les grands courants d'art et de pensée, tels le gothique, la renaissance, la réforme... se sont tous développés de manière "transeuropéenne", même s'ils se sont diffusés à partir d'épicentres différents et si, selon les pays et les régions, ils ont pris des colorations différentes<sup>3</sup>.

Mais il ne suffit pas d'affirmer que l'Europe culturelle est une réalité, qu'il existe un espace culturel européen ou encore une identité européenne. Il serait important de voir ce que chacun comprend exactement dans cette affirmation. D'autant que tout le monde est loin d'être d'accord avec celle-ci. Comme l'écrit Edgar MORIN, on ne peut oublier la multiplicité des conflits qui, dans le passé, ont déchiré l'Europe ou encore les cassures qui ont découpé l'Europe en de multiples espaces culturels. Suite à la dernière guerre mondiale, il n'était sans doute pas possible de parler d'une identité européenne<sup>4</sup>.

Mais alors de quoi parle-t-on: d'une Europe du passé ou du projet européen à construire? En réalité, c'est plutôt de cet espace à construire qu'il doit s'agir et c'est donc plutôt de la construction d'une identité européenne qu'il faudrait parler. Peu à peu d'ailleurs, l'idée de l'Europe a travaillé nos esprits, transformé l'opinion publique et modifié nos cultures. Aujourd'hui, bon nombre de jeunes sont acquis à cette idée et, sans doute, une identité européenne est-elle en bonne voie de consolidation. Il n'est pas rare d'entendre dire qu'il eut fallu s'atteler beaucoup plus tôt à cette construction. Comme le disait Jean MONNET sur la fin de sa vie: "S'il fallait refaire l'Europe, il faudrait commencer par la culture". Mais si l'on avait commencé par là, l'Europe aurait peut-être échoué,

<sup>1</sup> Commission des Communautés européennes, "Relance de l'action culturelle dans la Communauté", Note de réflexion de la Commission, Bruxelles, 14 décembre 1987. Doc: COM (87) 603 final, p. 38.

<sup>2</sup> Communauté européenne et culture, C.E.E. Bruxelles 1985.

<sup>3</sup> H. BRUGMANS, Europe: a Leap in the Dark, Trethan Books Ltd., Stoke-on-Trent, England, 1985.

<sup>4</sup> E. morin, Pour l'Europe, Ed. Seuil, Paris 1987.

qui sait?

Quoiqu'il en fût, quoi qu'il en eût été, l'idée d'une Europe de la culture a fait son chemin. Mais la construction d'un espace culturel, l'affirmation d'une identité culturelle européenne ne sont-ils pas simplement des slogans à la mode? On peut le croire lorsqu'on constate que l'Europe communautaire ne consacre, en 1987, que 0,0175% de son budget à des actions dans le domaine culturel. Il est alors difficile de croire que celles-ci soient reconnues comme prioritaires et vraiment importantes. Cette fraction de budget paraît dérisoire par rapport à l'enjeu et aux mutations en cours sur le plan culturel.

Certains, plus optimistes, considéreront qu'il faut ajouter à cette part du budget les sommes consacrées aux programmes relatifs à l'éducation, tel ERASMUS, par exemple; de même qu'une partie au moins de l'argent qui va aux programmes ESPRIT ou RACE qui, fatalement, auront des retombées dans le domaine des industries technologiques et infrastructures culturelles.

Quoiqu'il en soit, l'importance d'un problème, l'attention qu'on lui porte, ne dépend pas toujours de l'argent qu'on lui accorde.

## Section II. Les diverses explications de l'attention nouvelle aux problèmes du développement culturel

Au cours des dernières années, les problèmes culturels sont remontés à la surface au sein d'une Communauté européenne qui se définissait avant tout comme économique. Aujourd'hui, le problème de l'Europe culturelle est revenu au centre de l'actualité. Certains croient même que le temps est venu d'inverser la vapeur et de rendre à la culture, la primauté par rapport à l'économie

La culture constitue un enjeu majeur sur le plan technologique, économique, social et politique.

### 1. Sur le plan technologique

Sur le plan technologique et à la lumière des innovations en cours, on peut se croire à l'aube d'une révolution culturelle comparable à celle qui résulta de l'invention par J.G. GUTENBERG du procédé d'imprimerie. Incontestablement, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (les T.I.C.s) en abaissant les coûts de la conception, création ou réalisation des œuvres culturelles, comme aussi de leur reproduction et de leur diffusion, modifient considérablement les conditions du développement culturel sur le plan individuel comme sur le plan collectif.

Demain, l'écriture ne sera plus la caractéristique majeure des sociétés les plus avancées. Celles-ci seront avant tout audio- et télévisuelles. Ces technologies nouvelles fournissent des substrats matériels aux œuvres de culture et de l'esprit. Elles procurent des moyens véhiculaires nouveaux aux idées, sons et images. C'est d'ailleurs ce qui permet de parler, d'une part, d'une révolution culturelle dans la mesure où elles assistent l'intelligence et l'imaginaire et, d'autre part, d'une industrialisation de la culture parce que ces moyens nouveaux multiplient les potentialités de développement et de consommation culturels sur de nombreuses places, ainsi que les chances d'accès à des publics, soit larges, soit spécialisés.

Selon certains, industrialisation et massification de la culture vont de pair. La voie est ouverte au modelage des esprits et à la manipulation des consciences. Ces dangers sont réels. Toutefois, d'autres voient avec plaisir se lever l'aube d'une nouvelle révolution culturelle et, à cette occasion, la pensée utopique se réveille.

Ainsi, selon D. LAZARD, ces technologies nouvelles "aident à un éveil planétaire de l'intelligence et permettent de répondre à la soif de savoir qui gagne l'univers". Les T.I.C.s s'inscrivent aussi dans ce que Teilhard de CHARDIN appela le développement de la "noosphère": ce monde de l'esprit et de la pensée qui se déploie autour de la planète. D'autres ont baptisé "iconosphère", ce nouvel espace envahi par l'image. Sous l'impact de ces nouvelles technologies, on découvre à la suite de Fr. PERROUX, "l'espace de la nouvelle communication". Grâce à l'introduction des T.I.C.s se constitue le "village-

monde" ou le "village global", ainsi que l'écrit Mc LUHAN. De fait, les interconnexions établies par commutateurs électroniques entre les appareils à la fois émetteurs et récepteurs, multiplient les possibilités d'échange entre les hommes, comme entre les nations, produisant ainsi, selon Ed. MORIN, la "seconde cérébralisation".

Ces quelques expressions montrent bien comment information, formation, communication, science et culture prennent une place centrale dans nos sociétés développées.

Cette "centralité" des technologies nouvelles, notamment de l'information et de la communication, n'a pas échappé aux autorités responsables de la Communauté européenne. Les programmes ESPRIT et RACE en sont de bons indices. Là se trouve sans doute le noyau moteur central de la révolution culturelle.

Telle est la conviction de Daniel BELL. Au travers des révolutions industrielles successives, écrit-il, nous avons assisté à l'implantation de trois types d'infrastructures:

Les premières ont concerné principalement le transport des hommes et des marchandises; les secondes ont facilité le transport d'énergie: la vapeur, le gaz, l'électricité, le pétrole; les troisièmes sont constituées par les câbles, les fibres optiques, les satellites et véhiculent les informations et communications. Mais, selon cet auteur, les inventions les plus remarquables concernent les charnières ou les interfaces établies entre la "computérisation" et la communication. Grâce à la numérisation, grâce au langage digital, les infrastructures de communication cessent d'être spécialisées et peuvent indifféremment transmettre des chiffres, des lettres, des sons ou des images<sup>1</sup>.

Technologies et infrastructures nouvelles fournissent des substrats ou supports, ainsi que des véhicules nouveaux aux œuvres de la culture et de l'esprit. Elles assistent l'intelligence et l'imaginaire. Elles peuvent aider à la création d'une identité culturelle, mais aussi au maintien et au développement de la diversité culturelle.

## 2. Sur le plan économique

Sur le plan économique, l'intérêt du phénomène culturel ne s'explique pas seulement en raison des taux de rentabilité des secteurs culturels: elle reste faible; elle ne se comprend pas non plus par l'importance des emplois créés ou à créer: ils ne constituent sans doute que 3 à 4% dans les industries spécifiquement culturelles.

Même si un franc ou un écu investi dans la culture peut rapporter plus que dans d'autres secteurs, l'enjeu des industries culturelles sur le plan économique se trouve ailleurs. Il se trouve dans le domaine de la consommation. Celles-ci s'inscrivent dans le prolongement des modèles de vie et des modèles culturels. Les modèles de consommations, tant sur le plan individuel que collectif, ne sont pas indépendants des modèles culturels.

Sur le plan économique, la culture fonctionne comme équivalent discret d'une volonté de protection de la production et de l'emploi sur les plans communautaire et national. De ce point de vue, le développement d'une culture et d'une identité culturelle apparaît mis au service des objectifs économiques. Dans cette optique, on peut se demander si, par exemple, la création d'un label culturel européen ne permettrait pas d'imposer une gamme

<sup>1</sup> Jacques DELCOURT, "Les nouveaux espaces culturels: enjeu d'un monde sans frontières", in Pour une politique européenne de la Culture, op. cit., pp. 85-107.

de produits qui résisteraient à l'intrusion des productions étrangères et qui, au contraire et grâce à ce label, s'imposeraient à l'étranger. Dans cette optique également, la culture peut être utilisée dans la lutte que certains croient devoir mener contre l'impérialisme de la langue anglaise, ou contre ce que d'autres dénoncent comme l'impérialisme culturel américain. En effet, si les appareils électroniques Japonais envahissent l'Europe, l'envahissement par les Etats-Unis se réalise avant tout par le biais des programmes.

Ainsi, culture et identité culturelle européennes peuvent constituer un bouclier non seulement dans la protection des marchés mais dans la concurrence que développent les grands groupes multimédiatiques de structure transnationale et transcontinentale.

Toutefois, on commettrait sans doute une erreur en voyant dans le développement de l'espace culturel une façon de protéger l'Europe ou tout ou partie de celle-ci en faisant de la culture un moyen de protection de cultures nationales de plus en plus frileuses.

Mais telle n'est pas nécessairement l'optique dans laquelle il faut réfléchir sur les rapports entre culture et économie. Une optique plus motrice serait de partir de la révolution en cours dans les temps sociaux et dans les habitudes sociales. En effet, parallèlement aux révolutions technologiques en cours, une transformation sociale fondamentale s'est produite. L'accroissement des temps libres, le relèvement des niveaux d'instruction et de culture, l'insistance sur le droit des personnes et sur le droit à la différence, la quête du mieux-être et du mieux-vivre, le développement des goûts et des aspirations, toutes ces évolutions constituent autant de potentialités offertes à l'économie du marché culturel, mais aussi à l'industrie touristique, aux secteurs de l'hôtellerie et de la restauration.

En outre, comme l'écrit J. BEILLEROT, les sociétés développées sont devenues pédagogiques parce que, dès aujourd'hui, les personnes y passent plus de temps à se former, à s'informer et à communiquer, à apprendre et à enseigner qu'à toutes autres activités.

Dans ces conditions, les politiques culturelles devraient dans nos sociétés hautement productives, être combinées avec une importante réduction de la durée du temps de travail et son partage équitable. Les chômeurs ont énormément de temps libre, mais il s'agit le plus souvent d'un temps perdu en raison de la modicité des moyens financiers dont ils disposent. Il faudra d'ailleurs, à terme, réfléchir sur la manière dont les politiques économiques, sociales et culturelles devraient être intégrées.

De même, dans ces conditions, se contenter d'organiser le libre échange dans les secteurs culturels, est une politique totalement insuffisante. Elle ne peut correspondre aux responsabilités de l'Europe vis-à-vis de ses populations, ni à celles qu'elle doit exercer dans le cadre du nouvel ordre mondial de la communication.

Une politique active dans le domaine culturel s'impose d'autant plus que le développement des infrastructures et des industries culturelles sont à la base de grandes manœuvres entre les géants de la communication, ceux qui fournissent les moyens logistiques et les infrastructures et les entreprises diversement actives dans le champ de la création et des réalisations culturelles.

Les grandes manœuvres visent notamment à l'établissement et au contrôle des "réseaux globaux": ceux par lesquels tout peut être transmis. Mais elles s'étendent aussi au contrôle de la production de l'information, comme de l'ensemble des œuvres culturelles, de divertissement, de haute ou savante culture. D'où, par exemple, le développement des groupes multimédiatiques qui sont actifs à la fois dans l'impression, la radio, le film, la télévision, les arts plastiques. A la base de cette concaténation d'entreprises, il y a les décloisonnements en cours entre les secteurs de la presse écrite, de la radio, du cinéma et de la télévision, par exemple, comme aussi entre les producteurs de divers types de services et de matériels informatiques. Mais l'enjeu dépasse le contrôle des possibilités de

production, reproduction et transmission. Il s'étend aux diverses activités de traitement et de stockage informatiques que requièrent le fonctionnement et la prolifération des banques de données et des mémoires collectives basées sur des enregistrements de chiffres, de textes, de sons ou couleurs.

La bataille qui se développe entre les grandes entreprises dans ces divers champs souligne l'importance des enjeux qui parcourent la totalité des secteurs industriels et infrastructurels de la culture. Elle s'explique aussi par la poursuite de la rentabilité et les impératifs de valorisation du capital, par la recherche de positions de monopole ou d'oligopole, comme aussi par la manipulation des esprits, par la quête de l'exclusivité des savoirs, de l'impérialisme de la pensée ou encore de l'hégémonie idéologique.

Face à ces enjeux et ces potentialités, la politique du "laisser-faire" ou encore des mesures visant simplement l'organisation des marchés ou le développement d'actions ponctuelles, sont tout à fait insuffisantes si l'Europe communautaire veut assurer le maintien de la diversité culturelle qui fait son attrait, tout en devenant un carrefour au service des échanges et enrichissements culturels sur le plan mondial. Notre thèse est qu'elle ne sera et ne restera ce carrefour qu'en évitant l'écrasement des sources de ses différences. Une économie de marché non tempérée est susceptible d'être, à la fois, source de déracinements culturels et à la base de processus d'homogénéisation, voire de massification culturelle.

### 3. Sur le plan social

Sur le plan social, le débat tourne autour de l'approche mercantile de la culture.

Si l'on ne prend garde, dans les sociétés basées sur les activités et les technologies de l'information et de la communication, les inégalités s'accroîtront rapidement. Les écarts s'y creuseront d'autant plus vite que se développeront la marchandisation et la commercialisation des biens et services culturels.

Les inégalités dans l'accès à la culture se retrouvent à trois niveaux: d'abord celui de la création et de la production; ensuite, ceux de la reproduction et de la diffusion et, enfin, celui de la consommation. Ces diverses inégalités se développent au travers des rapports qui s'établissent entre les créateurs, les médiateurs et les consommateurs.

Un premier type d'inégalités culturelles se creuse du côté de l'offre de biens et de services culturels en fonction des possibilités d'appropriation ou de disposition des outils de production ou des média de diffusion: du côté de la demande en fonction des prix fixés à l'accès aux biens et aux services culturels. Selon A. GOULDNER, les écarts se creusent entre, d'une part, les concepteurs ou créateurs, les artistes, les intellectuels et les savants et, d'autre part, ceux qui commandent les industriels et infrastructures culturelles et que l'on peut regrouper dans la catégorie des médiateurs. Ces écarts résultent des phénomènes de "capitalisation" qui caractérisent, aujourd'hui, la reproduction et la distribution des œuvres culturelles, l'installation et le fonctionnement des infrastructures de transmission, mais aussi des capitaux et moyens matériels requis notamment par les activités et les arts de représentation. Ces écarts s'expliquent aussi par les objectifs que poursuivent les uns et les autres. Les créateurs, sont dévoués au développement de leur art, science ou technique. Les autres, par contre, sont attelés à la manipulation des opinions et des consciences, à la domestication des forces de création et de production culturelles sinon à la valorisation de leurs capitaux.

Tout cela ne signifie pas qu'il ne puisse se manifester, çà et là, des formes nouvelles

de culture, des productions contre-culturelles ou encore des sous-cultures. Certaines de ces manifestations en marge de la culture traditionnelle peuvent d'ailleurs, dans certains cas, correspondre aux intérêts des groupes manipulateurs ou monopolisateurs des médias. Il en fut ainsi dans la récupération des produits de la culture "hippy", par exemple. Mais généralement, ces manifestations en marge ne font que révéler le conflit latent entre les forces de création et de reproduction culturelles; entre les petites et moyennes entreprises, souvent artisanales, attelées à la création ou à la représentation transnationales de la culture.

Ce sont cependant les inégalités dans le domaine de la consommation culturelle qui apparaissent les plus frappantes et qui seront d'autant plus criantes que les sociétés seront basées sur l'information et la communication.

Si, naguère, les hommes se distinguaient avant tout par leur travail et leurs activités professionnelles, à l'avenir, ils se distingueront surtout par les activités de culture et de loisir qu'ils développeront durant leurs temps libres. Dans le futur et pour un nombre croissant de personnes, les choix concernant les temps libres apparaîtront plus importants que ceux relatifs au travail et à la vie de travail.

Par ailleurs, dans les sociétés contemporaines, un volume de temps plus important apparaît disponible pour la culture et les loisirs, y compris le tourisme et les sports. Toutefois, ni les temps de repos, d'inactivité ou de loisir, ni les possibilités culturelles, ne paraissent bien répartis au sein de la population.

Dans nos sociétés, tous ne peuvent vivre "à temps choisis". Tous n'ont pas un accès égal aux activités, aux institutions ou équipements culturels malgré leur multiplication.

Selon que l'on est de nature optimiste ou pessimiste, on peut se croire à l'ère de la participation et de l'autonomie culturelles, de la démocratisation culturelle et de l'épanouissement culturel des personnes ou, au contraire, à l'heure de l'industrialisation de la culture, à l'aube de sa marchandisation et de sa commercialisation. Ce qui signifierait que la domination et l'aliénation de l'homme s'étendraient de la sphère du travail vers la sphère hors travail par le biais même de la standardisation et de la massification de la consommation. Les activités hors travail, les divertissements et loisirs apparaîtront alors simplement comme compensateurs des activités de travail. Telle est d'ailleurs la thèse développée par J. HABERMAS et l'École de Francfort.

Notre hypothèse directrice est plus nuancée dans la mesure où les technologies et les infrastructures requises par la culture et les temps de loisir vont permettre une diversification importante des choix. De nos jours, les possibilités de "démassification" de la production des biens et services sont réelles. Mais cette potentialité de choix pourrait n'être qu'illusoire dans la mesure où la "mercantilisation" de la culture favoriserait des formes exclusives de culture et notamment, des activités et des consommations culturelles visant à permettre aux personnes et groupes de se distinguer les uns par rapport aux autres.

Les possibilités d'accès aux biens et services culturels dépendant étroitement de leur mise à disposition gratuite ou marchande.

Un des problèmes qui se pose à l'aube de la révolution culturelle dans laquelle nous entrons, concerne l'égalité des chances d'accès et de participation à la culture.

Cette démocratisation de l'accès à la culture est liée à un certain nombre de conditions préalables. Elle ne dépend pas seulement de l'accroissement des temps libres et à leur distribution équitable, mais aussi à la surveillance des modes de marchandisation des biens et des services culturels, ainsi qu'au contrôle de ses effets.

Nous y reviendrons dans la deuxième partie.

#### 4. Sur le plan politique

Sur le plan politique, le retour au galop des problèmes culturels et la centration de l'attention sur les enjeux culturels découlent de la multiplication des flux transfrontières et de la "multimédiatisation" des groupes actifs dans le domaine culturel.

De fait, il apparaît de plus en plus clairement qu'un nombre croissant de groupes économiques transnationaux et transcontinentaux sont capables de se jouer des autorités nationales et de saturer, à eux seuls, les espaces culturels en se moquant des frontières et des autorités nationales.

Jusqu'ici, les services et secteurs culturels nationaux et publics avaient une mission d'intégration. Leur fonction était de produire une communauté nationale à la fois "informée", et consciente de son histoire, de sa culture et de ses traditions.

Or, l'idée et les techniques de protection des cultures nationales apparaissent rapidement obsolètes.

Ainsi se posent, avec une acuité toujours plus grande le problème de l'articulation entre les différentes instances productrices ou potentiellement productives de culture mais aussi entre les différents niveaux: celui de la culture européenne, versus celui de la culture régionale et locale.

Toutefois, de prime abord, on ne peut affirmer que tous les secteurs dits culturels subissent, au même degré les effets de cette "transnationalisation": ainsi les télévisions et radios locales les subissent à un plus haut degré que la presse, par exemple, qui tendrait, dit-on, à renforcer son caractère local et régional et donc l'intégration territoriale.

Sur le plan politique donc, le contrôle des industries culturelles, des communications et informations est stratégique.

Sur ce plan politique, bon nombre de discours sont inspirés par le démantèlement des espaces culturels nationaux; ou encore par le délabrement des positions de monopole détenus par les organes de diffusion centralisés et par les services publics nationaux qui ne craignent pas seulement l'intrusion de la Communauté mais peut-être surtout les chaînes commerciales animées par les grands groupes inter-territoriaux. Sans ces craintes, on ne pourrait comprendre les discussions sur les rapports entre initiative publique et privée.

Un des enjeux de ce débat concerne la gestion internationale publique ou privée des réseaux; les Etats-Unis penchent pour une gestion privée, de même que les plus grandes entreprises transnationales. Celles-ci disposent d'ailleurs de leurs réseaux et opèrent des transferts de données transfrontières. Face à ce problème, les pays européens dont les systèmes de communication sont gérés par le secteur public et des instances nationales, penchent plutôt pour un système de gestion publique.

Mais l'enjeu sur le plan politique dépasse le domaine de la culture et des loisirs, il concerne la capacité d'inonder des territoires en Europe, à l'Est et au Sud de l'Europe communautaire. En ce domaine, il ne faut pas être naïf: les enjeux sont stratégiques et concernent l'ensemble du monde.

De nombreuses innovations technologiques sont à la base de la mondialisation des

divers systèmes de communication individuelle et collective, du décloisonnement des territoires nationaux et de l'efflorescence du système socio-culturel mondial. Nous assistons, selon l'expression de R. PAPINI, à une transnationalisation de la culture, celle-ci découle en grande partie des nouvelles formes de distribution des informations et des connaissances.

De prime abord, dans un monde où les communications sont multidirectionnelles et où les appareils périphériques performants sont à la fois émetteurs et récepteurs, on pourrait imaginer que l'on aborde une ère de participation culturelle, de décentralisation et de démocratisation sur le plan culturel.

De même manière, à première vue, sur le plan mondial, on pourrait croire que les moyens transnationaux de communication égalisent les chances d'accès à la culture. Dans la réalité, les écarts se creusent non seulement entre les diverses catégories sociales au sein des pays développés, mais aussi entre eux et les pays en voie de développement. En se diffusant par le biais des technologies nouvelles, la culture est à la base de nouvelles stratifications entre les informés et les non-informés, les détenteurs d'appareils périphériques plus ou moins performants et ceux qui ne peuvent les acquérir; entre ceux qui ont des chances de connexion au réseau et de captage des émetteurs (les câblés ou les branchés) et ceux qui ne peuvent se raccorder. Cette asymétrie crée, ce que d'aucun appellent, les nouvelles périphéries.

Si l'on se place d'un point de vue théorique, les T.I.C.s devraient favoriser l'interpénétration des cultures et, par là, leur enrichissement mutuel. Pourtant, malgré la "transnationalisation" des moyens de communication et de transport, malgré la performance des émetteurs et des récepteurs, plus de 90% des appareillages, biens et services culturels sont vendus et utilisés dans les pays développés de l'Est et de l'Ouest.

Cette concentration de l'écoute ne permet pourtant pas de minimiser l'impérialisme culturel du Nord sur le Sud dans la mesure où les valeurs, idées et croyances véhiculées sur cet axe Nord-Sud sont avant tout occidentales; ce qui constitue d'ailleurs une condition indispensable à la conquête des marchés ouverts aux produits du Nord. Cet envahissement diminue d'autant les possibilités que les pays du Sud ont de concevoir et de produire des biens et des services culturels, de collecter, de traiter et de diffuser des informations.

Si certains s'autorisent déjà à parler de la planète câblée et balayée par satellites, alors que la réalité reste bien différente, il est possible, dès ce jour, de reconnaître les problèmes qui sont induits par ces potentialités nouvelles. Du point de vue des Etats du Sud, les difficultés se situent à un double niveau. S'ils refusent de se plier à la standardisation des réseaux impliqués par leur globalisation et leur mondialisation, ils risquent de se retrouver à l'écart des systèmes performants de communication. Par ailleurs, si ces Etats acceptent le principe de la communication sans frontière, les nations deviendront perméables aux influences externes quelles qu'en soient les origines. Elles risquent dès lors une colonisation culturelle de leur territoire. A moins que sur le plan international, on reconnaisse aux Etats, qu'ils soient du Nord ou du Sud, le droit de donner ou de refuser l'autorisation préalable au balayage de tout ou partie de leur territoire par une station extérieure de radio ou de télévision. Ou encore que l'on autorise à créer des écrans culturels par des systèmes de brouillage ou de censure. L'importance d'un tel droit apparaît lorsque l'Allemagne fédérale refuse que la France octroie un canal d'émission par satellite à la station de radio-télé Luxembourg.

Pour faire face à ces problèmes, l'Unesco a proposé de discuter d'un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC). Il permettrait d'éviter que les technologies nouvelles n'aboutissent à étouffer les productions culturelles des pays moins développés, à dissoudre les identités nationales, à écraser les cultures des diverses mino-

rités et à développer l'aliénation culturelle. A titre d'exemple de ces processus d'involution culturelle, l'Unesco explique, dans un récent rapport, comment les films à grand spectacle, réalisés à coups de moyens financiers extraordinaires, que ce soit aux Etats-Unis ou en Europe, font reculer les productions nationales de film dans les pays du Sud. Mais une situation tout à fait comparable se retrouve sur le plan de l'information récoltée et distribuée par les grandes agences de presse du Nord. Ce qui a d'ailleurs mené à la mise en place, en collaboration entre les pays en voie de développement, d'une agence des pays non-alignés (P.N.A.).

L'enjeu de ce NOMIC et des discussions qu'il entraîne est tel qu'il a conduit les Etats-Unis à se retirer momentanément de l'Unesco. Ce qui ne supprime, ni ne règle les problèmes. Ce projet d'instauration d'un NOMIC a bien sûr l'appui des pays de l'est qui face au droit à la libre communication proposent de reconnaître un droit des peuples à se protéger de la colonisation culturelle.

Il serait sans doute présomptueux de chercher à trancher ce débat qui se déroule depuis la conférence de Nairobi en 1976, il n'empêche que l'on peut difficilement nier la centralisation des appareils de l'information et de la communication mondiale qui, par le biais des média, tels la presse, le cinéma, la radio et la télévision, dominant la sphère culturelle. D'autant mieux que ces domaines, jusque-là séparés, apparaissent se développer de manière de plus en plus intégrée au sein des groupes multimédiatiques. De même, il serait difficile de nier la puissance de fait que représente la vingtaine d'entreprises qui commandent l'informatisation sur le plan mondial. En outre, comment cacher la place dominante prise par les pays développés dans la recherche et le développement de ces nouvelles technologies. Mais comment l'éviter, car au fond plus les secteurs sont nouveaux et moteurs, plus leurs produits contiennent de matière grise, plus ils sont basés sur les apports des sciences et des techniques, plus il faut de personnel hautement scientifique et technique. Ainsi les pays les plus développés y prennent une place dominante. En outre, le coût des satellites mais peut-être surtout des pièces maîtresses de la récolte et de la production des données, du stockage, du traitement et de la transmission des informations et des savoirs, risquent de favoriser quelques localisations stratégiques en quelques points forts du globe terrestre: les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne. Compte-tenu du coût des appareils centraux, il n'est pas plausible que dans un proche avenir, on cherche à multiplier ces installations motrices du développement et de l'alimentation des réseaux, même si, pour des raisons de sécurité, certaines installations et données sont reproduites et dispersées dans quelques paradis nouveaux de l'informatique.

Ainsi, si les formes de domination sur le Sud ont été d'abord de nature politico-militaire au temps de la colonisation, puis économique au moment du take-off et par le biais des formes de division internationale du travail; aujourd'hui, la domination apparaît nettement de nature socio-culturelle et résulte des modalités d'accès à la culture, la science, la technique et l'information.

De ce point de vue, les T.I.C.s avantagent incontestablement les pays qui composent le Nord par rapport à ceux du Sud.

Ainsi apparaît-il clairement qu'à l'ère de l'informatique, du langage digital et de la communication mondiale, les problèmes qui se posent entre le Nord et le Sud se nouent de plus en plus autour des rapports entre les appareils centraux et les appareils périphériques de ce monde de l'information, de la communication et de la culture.

Jusqu'à ce jour, les technologies culturelles ont créé des asymétries et creusé les écarts entre les pays qui développent les innovations et les productions et ceux qui sont simplement utilisateurs des biens ou services de ces secteurs culturels. Dès ce jour d'ailleurs, les niveaux de dépendance et de croissance se mesurent en fonction de la disposition des outils du développement intellectuel et culturel et en termes de consommation

de biens et services culturels.

Dans ces relations Nord-Sud, les nouvelles inégalités et les nouvelles formes de dépendance découleront des modalités d'accès et des coûts d'utilisation des banques informatiques, du coût et de la performance des appareils périphériques: écrans ou terminaux.

Dès ce jour, se posent donc les problèmes du nouvel ordre culturel mondial. Dans cet ordre, il s'agit de savoir qui commandera l'informatisation et la communication sur le plan mondial? Qui contrôlera les échanges d'informations transfrontières? Qui orientera le développement des sciences et techniques de la culture, de l'information et du savoir? Qui pourra acquérir quels appareils centraux et qui aura accès et à quel prix aux multiples mémoires collectives existantes ou en constitution? Qui disposera des places pour des satellites géostationnaires sur l'orbite équatoriale? Qui pourra résister et comment à la collecte et à la transmission des données qui concernent un pays? Qui pourra s'opposer et comment à l'écrasement de sa culture, de sa langue et de son identité?

Fort malheureusement, ces problèmes et enjeux qui s'inscrivent dans les rapports Nord-Sud n'existent pas séparément des problèmes et enjeux dans les relations Est-Ouest et donc des blocs culturels qui se sont constitués dans le Nord. Les deux blocs ont des conceptions assez radicalement différentes des droits de l'homme et des peuples.

Si la culture "made in U.S.A." peut paraître hégémonique, elle se développe dans un espace ouvert à la circulation des informations et à la communication, et dans un respect de la liberté d'opinion et d'expression. Même si le rapport Mac BRIDE a pu dénoncer l'hégémonie culturelle américaine, ainsi que le jeu des entreprises transnationales, notamment, dans le domaine de l'information et de la communication et donc la colonisation culturelle, elle se développe dans un vaste système de liberté qui contraste avec la culture "bolchevisée" à l'Est. De même, si l'on ne peut nier l'impérialisme culturel exercé par les pays capitalistes du Nord, leurs systèmes d'information et de communication sont perméables aux influences extérieures. Cela contraste singulièrement avec l'imperméabilité culturelle construite par les pays de l'Est.

Le développement culturel du Sud souffre incontestablement du combat culturel que se livrent les blocs du Nord par satellites interposés, car si l'Ouest contrôle par "Intelsat", l'Est dispose de sa chaîne de satellites "Interspoutnik".

Face aux problèmes posés par la naissance de nouveaux espaces culturels et par le développement culturel mondial, le rôle de l'Europe paraît stratégique. Moins libérale que les Etats-Unis, riche d'un long passé culturel, riche aussi de sa diversité, maîtresse de plusieurs langues véhiculaires dans le monde, l'Europe unie devrait veiller à assumer son rôle dans la structuration du développement des cultures dans le monde.

Mais montrer que l'enjeu culturel est stratégique sur le plan technologique, économique et politique, ne signifie pas qu'en ce domaine, on puisse aisément définir des objectifs et, par-delà les objectifs, préciser par quel chemin on va pouvoir les atteindre.

Si la culture constitue un enjeu majeur dans le développement de la Communauté, de son unité, dans le développement d'une identité européenne, ainsi que dans le rayonnement international de l'Europe, cela ne signifie pas que l'on puisse aisément se mettre d'accord sur les objectifs et les politiques à mener.

### Section III. Les ambiguïtés politiques engendrées par la pluralité des cultures

Sans nier l'importance d'une identité européenne et notamment d'une identité culturelle dans la construction de l'Europe communautaire, il peut paraître un peu présomptueux d'affirmer qu'elles existent d'ores et déjà.

En tout cas, c'est au moment où l'on dépasse l'affirmation pour en faire la confirmation que les doutes apparaissent.

Et tout d'abord, peut-on affirmer que l'identité culturelle existe sur le plan européen ou, au contraire, qu'elle est en train de se construire et qu'elle devient nécessaire voire urgente.

#### 1. La délimitation difficile d'une aire culturelle européenne

Lorsqu'on affirme l'existence d'une identité culturelle européenne, on peut se demander quelle Europe on vise. Est-ce l'Europe des douze, celle concernée par le Conseil européen de Strasbourg ou celle de la stratégie gaullienne qui va de l'Atlantique à l'Oural?

De fait, si l'on veut parler d'un héritage culturel commun, il est difficile de considérer que les frontières actuelles de la Communauté l'englobent totalement.

Mais même si on se limite à l'Europe des douze, le problème de l'identité européenne ne semble pas tellement plus simple. En effet, la fragmentation de l'Europe ne fut pas négligeable. Lorsqu'on se réfère au passé, l'Europe apparaît plutôt sous la forme d'une mosaïque culturelle, d'une mosaïque qui évoluerait à la manière des morceaux de verre de couleurs différentes qui composent et recomposent les dessins du kaléidoscope. Dans ces conditions, ne faudrait-il pas parler d'une polyculture plutôt que d'une culture européenne?

On peut, avec Philipp SCHLESINGER, se demander s'il est opportun de prendre, dès le départ, l'hypothèse de l'existence d'une culture européenne transcendant la diversité des cultures qui ne serait qu'épiphénoménale. A notre avis, le choix d'une telle hypothèse est dangereux. En effet, à la suite d'Alain MINC et de divers autres auteurs, il est certainement possible, dans l'Europe des douze, de délimiter trois, voire quatre cercles culturels.

#### 2. Le cercle de l'Europe centrale

Le premier est formé par les pays de l'Europe centrale dont la langue allemande constitue un véhicule important. Parlant de cette "Mittel Europa", Alain MINC la déclare — tout de go — hémiplegique parce que coupée en deux suite à la dernière guerre mondiale, mais aussi parce que la difficulté de communication avec l'Est est réelle et que la li-

berté d'expression n'existe pas dans cette partie orientale du cercle. Cette "Mittel Europa" gravite dans l'orbite des deux Allemagne; mais reste partagée entre l'Est et l'Ouest. Aujourd'hui, l'Allemagne fédérale, considérée avant tout, jusqu'ici, comme la locomotive économique de l'Europe des douze, se met à lorgner à l'Est autant qu'à l'Ouest. Elle ne rêve pas seulement d'une réunification, mais d'une attraction dans son orbite de satellites qui jusqu'ici semblent graviter à l'Est. A ce projet de reconstitution d'une Europe centrale par les liaisons entre Berlin, Munich, Vienne, Prague, Varsovie, le cercle latin paraît peu intéressé.

### 3. Le cercle latin

Le cercle latin avec la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal ignore glorieusement le mythe de l'Europe centrale et croit, au contraire, à l'importance de la culture latine et rêve plutôt de redonner de la vie à une culture méditerranéenne.

Comme l'exprime Philipp SCHLESINGER, cette culture liée à l'Europe méridionale remonte à la Grèce ancienne. Elle est centrée sur la Méditerranée et ses littoraux. Cette aire de latinité s'étend largement hors des frontières de l'Europe, notamment vers l'Amérique latine et l'Afrique.

### 4. L'espace culturel anglo-saxon

Ces deux aires sont jouxtées par une culture anglo-saxonne caractéristique des pays nord-européens et nord-américains dont l'aire de diffusion est d'ailleurs la plus large sur le plan mondial. Fernand BRAUDEL, cité par Bernard GUILLOU, parlait à propos des cercles latin et nord-européen de l'approche vénitienne qu'il opposait à l'approche han-séatique.<sup>1</sup>

Cet immense monde anglo-saxon est particulièrement imprégné par les Etats-Unis d'Amérique. En Europe, la Grande-Bretagne en constitue le fer de lance ou encore le Cheval de Troie. Il ne manque d'ailleurs pas de personnes dès ce jour convaincues que, par son canal, cet impérialisme américain est devenu incontournable.

### 5. Le monde scandinave

A ces trois cercles, il faudrait ajouter la péninsule danoise qui constitue la tête de pont scandinave au sein de la Communauté.

Ceux qui reconnaissent cet écartèlement de l'Europe culturelle considèrent qu'il est illusoire de pouvoir, sur ces bases, construire une identité européenne. Ceux-là pensent qu'il vaut mieux raisonner et table sur le caractère multiculturel de l'Europe.

Au lieu de présumer de l'identité européenne ou encore d'un héritage culturel commun, ce courant centre avant tout l'attention sur la mise en valeur d'un destin commun.

---

<sup>1</sup> Bernard GUILLOU, "Europe des images: la diversité plus forte que l'unité" in Médiapouvoirs, p. 67.

## 6. Le clivage entre les grands et les petits pays

Mais les clivages de l'Europe en matière culturelle concernent aussi les politiques à mener. En ce domaine, le clivage se marque plutôt entre les grands et petits pays. Comme l'écrit Bernard GUILLOU, les petits pays manquent généralement de moyens financiers pour développer leurs propres initiatives sur le marché européen et ne peuvent plus guère y protéger leur système. L'europanisation sur le plan des médias les coince plus que les grands<sup>1</sup>.

Ces petits pays sont dès ce jour des espaces plus ouverts que les autres, parce que, par leur dimension même, ils sont souvent des carrefours hertziens. Ils sont, comme souligne Bernard GUILLOU, caractérisés par une acceptabilité plus grande des langues étrangères. Ils sont d'ailleurs plus souvent que les grands pays en faveur du sous-titrage et contre le doublage des films<sup>2</sup>.

Les petits pays craignent le plus que se substitue à l'impérialisme culturel, l'hégémonie anglaise, italienne ou française, c'est-à-dire celle des grands médiateurs européens, tels MAXWELL, BOUYGUES ou BERLUSCONI.

Les différences d'intérêt entre les petits et les grands pays sont nombreuses. Les moyens de communication collective y dépendent beaucoup moins des moyens publicitaires, alors que la place du secteur public y est généralement plus forte. La limitation de la publicité est aussi un moyen de protection du marché national. Tout cela contrecarre les ambitions des annonceurs diffuseurs internationaux<sup>3</sup>.

Enfin même si les petits pays peuvent tomber en dépendance des programmes américains (comme le Danemark, par exemple), ceux-ci restent souvent moins chers que les programmes européens. Une politique des quotas renchérirait donc le coût d'émission des petits pays qui, avec les économies qu'ils réalisent actuellement en diffusant des programmes américains peuvent financer, partiellement au moins, des productions nationales<sup>4</sup>.

## 7. Le poids différent des secteurs publics et privés

Sur le plan culturel, comme le souligne Bernard GUILLOU, les Etats européens se partagent aussi en fonction de la place qu'ils accordent au secteur public par rapport à l'initiative privée; à l'initiative publique par rapport aux forces du marché.

Si l'on applique à la lettre les articles du Traité de Rome, il faut absolument œuvrer dans le sens de la libre circulation des biens et des services culturels ainsi que des créateurs et artistes. Si l'on suit le Traité de Rome, la liberté de réception et celle d'émission ne peuvent être entravées. Telle est très normalement la thèse adoptée par les annonceurs et les publicitaires. Mais elle se heurte à la thèse défendue par les gouvernements désireux de sauvegarder leur souveraineté nationale dans le domaine culturel même si, par ailleurs, ils se rallient aux principes de l'économie du marché.

Enfin, il ne faut pas oublier que dans ce domaine culturel, la communauté n'est pas

1 Bernard GUILLOU, art cit. p. 68.

2 Bernard GUILLOU, *ibidem*

3 Bernard GUILLOU, art cit. p. 70

4 Bernard GUILLOU, *ibidem*.

seule compétente. La culture est du ressort explicite du conseil de l'Europe. En conséquence, écrit Bernard GUILLOU, les Etats de la Communauté qui se méfient de l'expansionnisme de la Commission dans le domaine culturel, cherchent à privilégier la discussion dans le cadre du Conseil de l'Europe qui comprend les pays européens non-membres de la C.E.E.

## 8. Le libéralisme économique versus l'autoritarisme moral et politique

Toujours selon Bernard GUILLOU, parmi les responsables des pays que se prononcent en faveur des principes libéraux et de l'économie de marché et donc à l'encontre de tout interventionnisme économique dans le domaine culturel, il en est qui, comme Madame TATCHER par exemple, considèrent que l'interventionnisme moral relève du devoir des Etats. Ceux-ci n'ont-ils pas à protéger les citoyens, jeunes et moins jeunes de tout ce qui est abusif en matière de représentation de la violence et de la sexualité. Les ministres et mandataires de ces pays vont alors jusqu'à proposer la pénalisation des annonceurs qui soutiendraient de telles émissions.

Enfin, le clivage peut dans certains cas apparaître entre les Etats qui jouent à fond le carte du local au risque de voir les médias placés sous la domination des notables locaux et ceux-ci qui, au contraire, adoptent une vue centralisatrice même s'ils courent le risque d'une politisation des médias, comme s'ils voulaient contrecarrer les lois du marché et la concurrence d'audience que d'autres considéreront comme la meilleure protection des droits individuels dans le domaine culturel.

Dans la réalité, parmi les raisons qui justifient l'intervention de l'Etat, du moins dans les sociétés démocratiques libérales, il y a notamment le maintien de la concurrence à laquelle, paradoxalement, l'installation d'émetteurs sous contrôle public doit contribuer. De même, divers subsides ont pour but d'éviter la monopolisation d'un ou de plusieurs médias ou encore d'assurer la diversité des sources d'information.

Dans ce domaine de la culture, il s'agit, comme le rappelait J.-M. DOMENACH de naviguer entre deux grands écueils: d'une part, la culture "bolchevisée", c'est-à-dire le modèle culturel politisé et géré centralement à partir du sommet de l'Etat et, d'autre part, la culture marchande, directement contrôlée ou commandée à partir de grands groupes privés ou alors indirectement par le biais du sponsoring ou des fonds de publicité commerciale.

Les mesures visant la décentralisation et le développement des initiatives locales vont dans la bonne direction et peuvent, en partie au moins, permettre d'éviter ces deux derniers écueils. Mais est-il certain que ces mesures puissent, à elles seules, promouvoir l'audience des groupes et mouvements qui dans nos sociétés résistent à la logique des grands appareils (qu'ils soient publics ou privés) ou encore qui y promeuvent une vision alternative anti-bureaucratique, anti-technocratique et anti-institutionnelle ou anti-étatique.

Un des problèmes majeurs posés par le développement culturel, aujourd'hui et demain, est bien celui du pluralisme des initiatives. Ce pluralisme n'est pas assuré par la simple prolifération des appareils d'émission ou des infrastructures de communication. De même, un véritable pluralisme ne réside pas seulement dans la coexistence d'instances publiques et privées qui portent, les unes le risque de la politisation; les autres, celui de la marchandisation de la culture. Le pluralisme se trouve dans l'octroi d'un droit actif, d'une possibilité d'initiative à ceux qui, dans une vision pluraliste, libérale et démocratique de la société et dans le respect des règles de vie et des mœurs, veulent être entendus ou répondre à des accusations.

**Telles sont les conditions qui permettront d'éviter l'écrasement des idées, l'étouffement des identités et des différences culturelles et qui favoriseront l'éclosion d'initiatives volontaires entre les forces du marché et la puissance de l'Etat.**

Section IV. A la recherche de quelques objectifs et priorités en vue du développement d'une politique européenne de la culture

Le problème central dans le domaine culturel est sans doute de savoir si l'unification de l'Europe pourra être favorisée avant tout par le développement d'une commune identité culturelle ou si, au contraire, l'objectif ne devrait pas être de maintenir, voire de favoriser une diversité culturelle, de promouvoir un bouillonnement culturel, le foisonnement des initiatives culturelles et l'expression originale des cultures européennes.

Dans ce cas, on peut craindre le danger de la balkanisation, mais la diversité cultivée peut aussi être un atout<sup>1</sup>. En tout cas, si le développement d'une identité européenne s'impose, elle ne devrait pas se construire au prix de la standardisation et de l'invololution des cultures nationales, régionales et locales. Car tel pourrait être l'effet de la création du grand marché européen, notamment s'il venait à renforcer le déséquilibre entre les régions. L'objectif communautaire ne pourrait donc se limiter à développer une identité commune. Il faut aussi, en parallèle, assurer la survie d'une polyculture européenne.

### 1. Les effets culturels des déséquilibres régionaux

Développement économique et développement culturel vont de pair, on l'a trop souvent oublié. Pourtant, il n'est pas difficile de montrer que la culture s'est le plus souvent développée dans le sillage d'une économie florissante. Mais l'inverse est tout aussi vrai: le développement économique est, à son tour, lié au développement de l'investissement en capital humain ainsi que du bagage culturel des régions. Enfin, souvent, le déclin économique sonne le glas du rayonnement et du développement culturel d'une région.

Cette liaison fondamentale entre développement culturel et développement régional n'a pas toujours été mise en évidence. Elle est cependant stratégique si l'on veut réaliser une croissance équilibrée des régions en Europe.

Ainsi donc, si l'on n'y prend garde, le déclin et l'affaiblissement économiques de diverses régions d'Europe risquent d'entraîner leur affadissement et leur appauvrissement culturels. La culture joue un rôle important dans le développement régional mais inversement, les difficultés en ce domaine peuvent conduire à un appauvrissement du capital humain et, par là même, du réservoir culturel d'une région.

Dès avant l'ouverture du marché commun en 1958, on craignait ses effets déséquilibrants sur le plan régional. Il ne manquait pas de mauvais augures pour prédire l'accroissement des inégalités dans les chances de développement des régions.

De fait, trente ans plus tard, les écarts entre les régions se sont creusés et continuent à

---

<sup>1</sup> Holde LHOEST, *Les multinationales de l'audiovisuel en Europe*, P.U.F. Paris 1986, p. 136.

se creuser<sup>1</sup>. Les effets sociaux et culturels du déclin ou d'un faible développement des régions ne sont pas enrayés.

Les statistiques disponibles montrent que les écarts s'agrandissent en dépit de la décentralisation administrative et de la déconcentration géographique et malgré des évolutions technologiques théoriquement favorables au redéveloppement des initiatives locales sur le plan économique et culturel.

Malgré les transformations majeures dans les moyens et techniques de communication et de transport, la création du marché commun a renforcé les phénomènes de polarisation et de déséquilibre entre les régions et ce, en dépit des mécanismes de transfert et transferts sociaux (notamment ceux de la sécurité sociale) mais aussi régionaux (par le canal du FEDER, par exemple).

Toutes les études disponibles à ce jour montrent que la "désindustrialisation" et la "tertiarisation" des économies européennes se poursuivent, fort malheureusement, au travers d'une concentration continue des activités économiques et des emplois. Cette concentration ne peut se réaliser sans exode rural, sans déracinements, sans déstructuration des régions restées à la périphérie du développement, sans involution des cultures locales et régionales.

Sans doute, nombreux sont les partisans du développement régional qui résistent à ce diagnostic. Il est pourtant indéniable que plus les activités sont motrices dans l'économie, plus leurs localisations sont concentrées<sup>2</sup>.

A première vue, l'immatérialité croissante du capital et des productions, combinées à des infrastructures de plus en plus performantes auraient pu favoriser l'horizontalité, c'est-à-dire la dispersion des localisations des activités et donc des emplois, notamment dans les secteurs culturels.

Mais paradoxalement, les infrastructures de communication et de transport ont surtout favorisé l'internationalisation du système de production, la mondialisation des marchés, la transnationalisation des entreprises; elles n'ont pas jusqu'ici corrigé les chances inégales de développement des régions au sein de la Communauté. Certains auteurs analysant cette concentration géographique parlent de la verticalisation caractéristique des économies de marché et particulièrement des sociétés de services.

A notre avis, si l'on veut éviter l'involution culturelle au niveau des régions, il faut enrayer la verticalisation des économies dont les coûts sociaux sont d'ailleurs énormes. La politique culturelle ne peut donc être déconnectée de la politique régionale; tout comme l'espace culturel n'est pas sans rapport avec l'espace social.

Les optimistes refusent souvent de voir ces problèmes et donc de s'atteler à la définition de politiques correctives, ou encore à une lecture intégrée des diverses tendances ou problèmes qui seule peut conduire à une combinaison efficace des politiques de développement régional.

Selon les optimistes, cette "verticalisation des économies" n'est un problème, ni sur le plan économique, ni social, ni culturel. Dans la mesure où une déconnexion se manifeste entre les lieux d'implantation des activités et des emplois et, par ailleurs, les lieux de résidence, de consommation et de loisir. La distribution géographique des emplois n'est

<sup>1</sup> R. UHRICH, "Pour une nouvelle politique de développement en Europe", Economica, Paris, 1985.

<sup>2</sup> J. DELCOURT, "La formation professionnelle dans le développement régional", in Formation Professionnelle, CEDEFOP, Berlin, n°2, 1986, pp. 20-25.

pas nécessairement corrélée à celle des revenus. On ne dépense pas nécessairement son revenu là où on le gagne. Les choix résidentiels, ceux de première ou de seconde résidence, peuvent aider diverses régions à se développer bien que sans emploi d'exportation, selon une expression chère aux géographes. En outre, pensent les optimistes, les transferts sociaux sont énormes, ils maintiennent les possibilités de consommation au niveau des régions et peut-être surtout des régions en difficulté. De même les politiques sociales et régionales combinées cherchent à promouvoir une égalité suffisante d'accès et de desserte selon les régions. A ces politiques nationales s'ajoute le jeu des Fonds structurels de la Communauté. Mais l'importance prise par ces Fonds est en elle-même une confirmation de la lutte qu'il faut engager contre la verticalité des implantations, contre les mécanismes d'involution qui affectent les régions périphériques qui résistent mal au phénomène d'émigration et à l'étouffement de leur spécificité culturelle. Là se trouve l'explication du regain des mouvements régionalistes en Europe. A ce jour, en tout cas, le déséquilibre n'est pas corrigé.

Le pari sur le redéveloppement régional ne sera tenu dans l'avenir que si l'on parvient à intégrer les mesures qui visent, à la fois, à la décentralisation, à la diffusion des nouvelles technologies, celles qui organisent les transferts sociaux et celles qui visent au développement de l'éducation et de la culture.

On ne peut penser l'espace économique européen séparément de l'espace social et ces deux espaces séparément de l'espace culturel. Culture et développement sont "interreliés". De même, on ne peut oublier que la richesse de l'Europe provient de la diversité de ses enracinements culturels, comme aussi du dialogue interculturel et interrégional qu'elle parviendra à développer.

Le pari de l'Europe doit être un pari sur ses régions et ses cultures<sup>1</sup>. Sans un projet volontariste de développement régional, le jeu spontané des forces économiques continuera à jouer dans le sens du déracinement et de l'écrasement des langues et des cultures régionales. Sans ce pari, 1992, après avoir été source d'espoir, sera source de déception.

## 2. La culture dans le développement régional

A la réflexion, les conditions sont réunies qui permettraient de parvenir à un développement régional et local, du moins si nous le voulons vraiment.

D'abord, les Etats nationaux en crise cherchent à promouvoir de multiples façons le redéveloppement des régions, notamment par des mesures administratives tendant à la décentralisation des services; d'autant mieux que l'Etat central est apparu surchargé, exposé à ce que les sociologues appellent le phénomène bureaucratique et accablé par la crise de gouvernabilité qui en résulte.

Ce mouvement de décentralisation trouve appui dans la télé-information qui permet la gestion locale des informations et des dossiers, même si elle est soumise à la commande et au contrôle à partir d'un appareil central.

Cette volonté de décentralisation correspond aussi aux aspirations locales exacerbées par la crise. Parallèlement, on assiste à l'extension régionale des réseaux fonctionnels que constituent les banques, les sociétés d'assurances, les diverses antennes locales et régionales d'institutions nationales.

<sup>1</sup> M.QUEVIT, "Le pari de l'industrialisation rurale", Ed. Régionales Européennes, Genève, 1986.

Dans cette évolution, les technologies de l'information et de la communication ne sont pas seules à avoir un effet potentiellement décentralisateur. Il en est de même des techniques du laser, des processus chimiques à basse température, du génie génétique, de l'agrochimie alimentaire et pharmaceutique... toutes technologies appropriables par des petites et des moyennes entreprises dispersées en régions; toutes techniques actionnées aisément par des énergies douces; ce qui favorise la décentralisation géographique, tout comme d'ailleurs la miniaturisation des appareils de production et des produits; comme encore le développement de nouveaux matériaux souvent plus légers.

La tendance à la décentralisation et à la déconcentration se retrouve aussi dans les grandes entreprises devenues soucieuses de se développer à nouveau sous forme de petites et de moyennes unités ou encore de recourir à des entreprises travaillant en régie ou comme sous-traitants. Ce redéveloppement est facilité par la "démassification" des productions et la resegmentation des produits en de multiples composants modulés.

Non seulement de nouvelles technologies sont appropriables par des petites unités et par des régions périphériques, mais aujourd'hui l'information experte est de plus en plus aisément accessible en région. Grâce à des appareils périphériques performants, l'accès devient possible à toutes les formes de banques de données. Grâce à ces évolutions et grâce aux facilités de transport, experts, intellectuels et artistes peuvent plus volontiers s'installer en région.

Enfin, sur le plan des cultures régionales et locales, la miniaturisation de certains équipements, comme les caméras ou les émetteurs, par exemple, de même que la disposition de temps d'antennes permettent aux acteurs et réalisateurs locaux de redonner audience, voire une vie, à certains dialectes et langues populaires, à des œuvres du folklore, à des traditions locales et ainsi de valoriser le patrimoine culturel des régions.

Mais toutes ces forces théoriquement favorables au redéveloppement économique et culturel des régions se heurtent à de nouveaux obstacles: aux modes de développement des industries culturelles, à la marchandisation et à la "mercantilisation" de la culture. Tel est le deuxième type de dangers dont nous voudrions préciser la nature, avant de chercher à définir les axes d'une action culturelle sur le plan européen.

### 3. Les dangers d'une approche mercantile de la culture

Si l'on n'y prend pas garde, une approche mercantile s'imposera dans le cadre de la grande économie de marché vers laquelle nous nous orientons. Elle présente deux grands dangers: celui de renforcer les inégalités entre les personnes, les catégories et les régions; celui d'étouffer voire de détruire cette polyculture et ce pluralisme caractéristiques de l'Europe. Entre ces deux dangers la contradiction n'est qu'apparente. En effet, une culture de la distinction n'est pas obligatoirement respectueuse des formes culturelles catégorielles et régionales.

Si l'on n'y prend pas attention, dans les sociétés basées sur les activités et les technologies de l'information et de la communication, les inégalités culturelles (sociales et régionales) s'accroîtront rapidement.

Dans ce domaine de la consommation culturelle les écarts se creuseront d'autant plus vite que se développeront la marchandisation et la commercialisation des biens et des services culturels. Une mercantilisation en ce domaine favorisera les formes exclusives de culture et, notamment, les consommations qui permettent à des personnes ou des groupes de se distinguer les uns des autres.

L'accès aux biens et services culturels dépend de leur caractère onéreux ou gratuit, comme aussi de leur disponibilité locale et régionale.

Il n'est pas du tout certain qu'une politique de tendance libérale ouvre l'accès de la culture à toutes les catégories sociales et à toutes les régions. Au contraire, elle risque fort de la refermer. D'autant mieux que sous une concurrence apparente, les dangers de monopolisation sont réels.

Notre hypothèse est d'ailleurs que ces biens et services culturels vont coûter rapidement plus chers en raison des technologies qui entrent dans leur production et leur distribution mais aussi en raison du recours aux mécanismes et lois du marché au sein d'économies en voie de "relibéralisation". Dans ce cadre, les productions et diffusions commandées et contrôlées à partir des grands appareils n'ont de rentabilité qu'en fonction de la masse des clients, usagers et abonnés et donc de l'implantation d'un nombre toujours croissant de terminaux, d'écrans visuels et d'appareils périphériques. C'est la fabrication et la diffusion en millions d'exemplaires de périphériques performants, c'est la possession d'appareils individuels de réception, de transcription et d'émission qui constituent la base de valorisation des banques de données: sons, textes, ou images.

Dans cette culture industrialisée et "marchandisée", l'utilisateur n'a d'importance que s'il peut être correctement crédité à chaque consommation; d'où l'intérêt du câble par rapport à l'antenne dans la distribution télévisuelle, par exemple. D'où la multiplication des clefs et des codes, des jetons, des cartes magnétiques à introduire dans l'appareil pour avoir accès à un interlocuteur, aux données, aux images, aux grandes mémoires collectives en train de se constituer. Là se trouve le problème fondamental: il est de savoir qui aura accès aux milliers de banques et de mémoires en développement? Cette question concerne à la fois les personnes, les groupes, les institutions et les différentes nations.

L'accès à la culture ne suppose pas que du temps et de l'argent. L'inégalité devant la culture provient aussi des différences dans la formation, l'information et des motivations et aspirations des personnes. De l'éducation de base et des diverses initiations reçues dépendent les possibilités réelles d'une extension et d'une diversification des choix, ainsi que les capacités de lecture, d'écoute et de vision. De cette éducation et de ces initiations découlent les capacités de culture active et créative, les chances d'implication efficace dans des activités de loisir, de culture et de sport, comme aussi les chances d'en cueillir les fruits dans les relations sociales.

Ainsi donc, il n'y aura pas vraiment de développement et de diversification de la demande culturelle sans cet investissement de base en éducation. Les Etats et les régions sont loin d'avoir tiré toutes les conséquences de cette évidence.

Du point de vue de la Communauté européenne, cela implique de reconnaître les interdépendances profondes entre les politiques de l'éducation et de la culture, entre les politiques qu'elle développe sur le plan technologique, dans la promotion de la recherche, par exemple, celles qu'elle promet en matière économique et ce qu'elles entraînent d'une part, du point de vue du développement régional et, d'autre part, du point de vue du développement culturel.

#### **4. Les implications d'une vision "interculturaliste" et régionaliste du développement culturel**

Si avec Edgar MORIN, il faut craindre "l'américanisation" de la culture qui ne constitue d'ailleurs qu'une façon de dénoncer le développement capitaliste d'une culture mer-

cantile, il faut avec Jean-Marie DOMENACH se garder tout autant d'une vision monopolistique, centralisatrice et totalitaire dans la gestion du domaine culturel.

Ainsi il faudrait craindre qu'en se mettant à la poursuite d'une identité européenne, "l'europanisation" de la culture devienne l'objectif avec comme première cible ce qu'Alain MINC appelle "l'europanisation des programmes"<sup>1</sup>.

Cela n'est sans doute pas à exclure. La construction de l'Europe passe certainement par une confrontation des images que, selon les pays, l'on donne de la géographie ou encore des lectures que l'on fait de l'histoire. De même, une connaissance réciproque suffisante des classiques qui inspirent l'une et l'autre nation paraît indispensable pour une compréhension meilleure dans l'avenir.

Cela n'empêche pas que la richesse culturelle de l'Europe se trouve dans la diversité.

L'Europe a toujours été un carrefour, un ensemble traversé par les courants les plus divers, un espace caractérisé par une diversité considérable des langues, il faut y développer les contacts et le dialogue interculturels. Il serait illusoire de chercher à gommer les différences de culture et donc de génie caractéristique de l'Europe.

Une approche pluraliste et interculturelle des politiques culturelles implique la liberté de choix tant des consommateurs que des créateurs et producteurs; elle implique le respect des minorités, elle suppose la reconnaissance du caractère bien fondé du pluralisme. Elle permet d'éviter une politisation unidimensionnelle dans le domaine culturel.

Denis de ROUGEMONT définissait le progrès véritable comme "l'augmentation des possibilités de choix qui sont offertes, tant matérielles que culturelles, à un nombre sans cesse croissant d'individus"<sup>2</sup>. C'est donc dans la culture de la diversité et des spécificités que doit se trouver la ligne directrice de la politique européenne sur le plan culturel.

L'Europe ne sera source de développement culturel qu'en respectant le pluralisme des options et la spécificité des régions.

Dans son livre "Penser l'Europe"<sup>3</sup>, Edgar MORIN a bien montré comment celle-ci est faite de cassures qui ont produit autant d'espaces culturels locaux et qui font que l'Europe n'est certainement pas l'Amérique.

Ces cassures et espaces traversent d'ailleurs les frontières nationales et atteignent, dans certains cas, des ensembles de régions.

Le destin qui se joue aujourd'hui est celui de la survie d'une polyculture européenne qui ne tient pas seulement à la diversité des langues et des histoires mais aussi aux interactions multiples qui s'y développent entre une pluralité de systèmes de pensées et de courants d'idées, entre une multiplicité de façons de vivre et d'exister.

Pour notre part, la culture est faite, à la fois, de formes d'enracinement régional et d'hybridations culturelles à travers de multiples interactions sociales. Telles sont les deux chances de ressourcement d'une culture. Ainsi une Europe culturelle vivace a-t-elle d'autant plus de chances de se construire qu'elle fera fructifier sa diversité et qu'elle valorisera les spécificités locales et régionales.

<sup>1</sup> Alain MINC, *La grande Illusion*, op.cit. p.222.

<sup>2</sup> D. de ROUGEMONT, *Lettre ouverte aux Européens*, Ed. Albin Michel, Paris, 1970, p. 55..

<sup>3</sup> E. MORIN, *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris 1987.

Dans le domaine culturel, une Europe des régions s'impose absolument. En tout cas, c'est en évitant l'écrasement des différences que l'identification à l'Europe se développera et sera source de dynamisme.

Dans cette ligne, la Communauté doit favoriser les jumelages de régions, de villes et d'associations, multiplier les échanges et créer les conditions du dialogue interculturel.

Dans cette optique, le programme ERASMUS qui vise à accroître la connaissance des langues et les échanges d'étudiants et de professeurs entre les universités d'Europe à un caractère de prototype.

Sur le plan culturel, le projet de l'Europe doit être de tirer parti de ce qu'on pourrait appeler sa "balkanisation" qui résulte notamment de la multiplicité des langues véhiculaires. Si dans un premier temps de la construction de l'Europe, ce "plurilinguisme" a pu apparaître comme un coût, il est, à la réflexion, un formidable atout. Ne permet-il pas aux personnes, nations et institutions de la Communauté de dialoguer et de communiquer avec les diverses parties du monde?

Tel est sans doute le défi majeur à relever par l'Europe, en son sein d'abord, en traitant sur un strict pied d'égalité les neuf langues officielles de la Communauté, même si cela laisse dans l'ombre diverses langues véhiculaires sur le plan local et régional. Nos Etats n'ont pas fait mieux...

L'Europe pourra relever ce défi si, en outre, elle accepte de favoriser toute initiative concernant l'apprentissage des langues, notamment à l'école. Le développement de l'identité européenne dépendra de sa capacité à promouvoir le bi- sinon le trilinguisme de l'Européen<sup>1</sup>.

Mais le pluralisme européen et la polyculture européenne sont aussi un formidable atout dans la communication intercontinentale et le dialogue interculturel sur le plan mondial. Grâce à ses trois grandes langues véhiculaires sur le plan international, l'Europe peut devenir un formidable foyer de rayonnement mondial et de diffusion "interlinguale" d'œuvres culturelles et scientifiques les plus diverses et donner une résonance mondiale à de nombreux acteurs et créateurs culturels qu'ils soient d'Europe ou d'ailleurs. Pour cela, il faut que l'Europe apprenne à tirer parti de sa diversité et des moyens de fécondation interculturelle dont elle dispose sur le plan continental et transcontinental grâce à la diversité de ses langues.

Mais cette Europe culturelle devra se faire en évitant trois écueils:

- l'eurocentrisme qui serait fermeture aux autres cultures et écrasement de la diversité interne;
- l'impérialisme culturel qui conduirait à l'involution culturelle des nations et régions dans le monde;
- le renfermement local et régional, qui couperait les régions de l'entrée dans la modernité, voire la "postmodernité". Sous le couvert d'une spécificité culturelle à préserver et face aux tourbillons du changement; les régions peuvent opérer un repli nostalgique sur le passé et oublier qu'il n'y a de grand élan ou mouvement culturel que dans la "transversalité".

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre JALLADE, "Evolution des programmes scolaires dans une perspective européenne" in Forum européen "Quelle école pour l'Europe", Institut Européen d'Education et de Politique sociale, janvier 1989, 7p.

DEUXIEME PARTIE : QUELQUES COMPOSANTES DE L'IDENTITE EUROPEENNE

Chapitre I. Les valeurs communes vécues par les Européens

par Jan KERKHOFS, Professeur émérite à la Katholieke Universiteit Leuven  
Secrétaire général de l'European Value Systems Study Group

Nous ne savons rien ou très peu des valeurs qui ont inspiré l'Européen "moyen" jusqu'à la Révolution Française. L'opinion publique connue ne reflétait que ce que les princes, les clercs, les bourgeois et les grands commerçants pensaient. Le "peuple", analphabète et non informé, ne s'exprimait guère. Des études de grandshistoriens, comme ceux de l'Ecole des Annales, ont récemment essayé de creuser la conscience collective des Européens d'hier, après que C. DAWSON avait déjà entamé le sujet dans son "The Making of Europe", magistral mais limité. F. BRAUDEL nous a présenté les populations du bassin méditerranéen. J. DELUMEAU a minutieusement analysé les "peurs" de l'homme occidental et du chrétien entre le XIVème et le XIXème siècle. Pourtant une vraie synthèse fait toujours défaut et il paraît difficile de la faire faute de documents sur les paysans illetrés formant la grande majorité de la population européenne.

Même pour l'Europe actuelle on ne dispose que d'informations incomplètes pour décrire les "valeurs communes". Peu d'études, d'ailleurs difficilement comparables, ont été consacrées à l'Europe de l'Est. La mentalité des Grecs et des Yougoslaves n'est connue que de façon superficielle. Pour l'Europe occidentale, par contre, nous disposons de plusieurs grandes enquêtes et pour certains pays de sondages régulièrement répétés. Même ces recherches ne nous livrent qu'une vue partielle et parfois partielle de la conscience collective des Européens. Enfin, les opinions sur les valeurs diffèrent souvent des valeurs vécues réellement. Dans cette contribution nous nous basons surtout sur les résultats de la grande enquête réalisée par la Fondation "European Value Systems Study Group" (E.V.S.S.G.), publiée en plusieurs volumes entre 1983 et 1987 et qui est répétée en 1990, ainsi que sur les publications de l'Eurobaromètre (Bruxelles) et quelques sondages nationaux récents.

Signalons, enfin, que pour bien décrire la spécificité européenne il faudrait pouvoir comparer la conscience collective de notre continent avec les opinions sur les valeurs d'autres cultures, indiennes, chinoises, japonaises, islamiques, africaines. A ce jour ces comparaisons sont impossibles à faire.

### Section 1. La recherche du bonheur personnel

De tout temps les peuples ont été à la recherche d'un certain bonheur. Le contenu de ce bonheur et l'échelle des valeurs qui l'exprime diffèrent beaucoup selon les différents contextes culturels et historiques. Pour l'Européen cultivé la quête du bonheur individuel est devenue très tôt le centre de ses préoccupations. Il ne fait aucun doute que Denis de ROUGEMONT voit juste lorsqu'il affirme, dans son Aventure occidentale de l'homme, que le respect de la personne, concept né en même temps que l'ère chrétienne, a été une espèce de fil rouge qui, courant à travers toute l'histoire, nous a menés jusqu'à l'"esprit européen" que nous connaissons aujourd'hui. Cette conception ne fut au début que l'affaire d'une élite et ce n'est qu'au cours des derniers siècles qu'elle a progressivement imprégné la conscience collective. Il est clair que le Moi et son désir d'épanouissement sont désormais les ressorts principaux de l'action. On ne sacrifie plus à des dieux exotiques sécularisés ou non, on en est devenu un soi-même. Chacun vise d'abord son bonheur individuel ou ce qu'il considère comme tel et nous constatons que la grande majorité des Européens déclare y réussir, puisque 85 % confessent être heureux ou très heureux. L'enquête E.V.S.S.G., représentative de l'opinion de 240 millions d'Européens et basée sur quelque 18.000 interviews d'une heure et quart en moyenne, l'a révélé.

Contrairement à d'autres cultures où le groupe occupe une place centrale, l'Occident a vu la liberté individuelle devenir le moteur du processus d'humanisation. Les illustrations de ce phénomène sont nombreuses, de la Lettre aux Galates de Saint Paul jusqu'aux Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte de G.W.F. HEGEL, en passant par MICHEL-ANGE, qui l'a exprimé à sa manière sur le plafond de la Chapelle Sixtine : le doigt d'Adam ne touche plus le doigt créateur de Dieu, car l'homme a vocation d'autonomie. C'est en tentant de réaliser ce rêve d'autonomie qu'il trouvera le bonheur. C'est avec ce rêve que débiteront tous les voyages de l'homme-explorateur. Il est même permis de dire que la croyance en la résurrection individuelle a longtemps nourri ce désir d'épanouissement personnel en y ajoutant un caractère définitif par la perspective d'éternité (et de responsabilité absolument personnelle).

A la fin du deuxième millénaire ce désir de bonheur personnel, centré sur la liberté individuelle, a plusieurs composantes. Relevons d'abord la santé. On la veut protégée à tout prix. Des investissements énormes y sont consacrés, tant privés que publics. Le secteur économique des assurances en est un baromètre fiable. La culture du corps (sport, danse, musique, tourisme, mode, articles de beauté) est largement socialisée. Surtout les plus jeunes veulent la qualité de la vie corporelle - ce qui explique, en partie, qu'ils sont plus permissifs dans les débats au sujet de l'avortement, de l'euthanasie, de l'eugénisme, etc. Ce souci de la santé est un facteur important qui explique le souci croissant pour tout ce qui touche à l'environnement. Le désir du bonheur personnel est devenu un droit universel. Quand les enquêtes révèlent que l'Européen considère l'égalité comme aussi importante que la liberté, ce n'est aucunement en vue d'un nivellement par le bas : on désire le même niveau de vie élevé pour tous. Ce qui explique l'intérêt généralisé pour donner toujours davantage de droits à chaque homme et à chaque femme (par exemple le droit à l'enfant... ou le droit à la mort). En fait, beaucoup relie le bonheur à la liberté totale. La place qu'occupe la voiture individuelle en est peut-être le symbole. Dans la liste de 22 comportements moralement discutables présentée aux interviewés de l'enquête E.V.S.S.G., invités à se prononcer sur leur degré de possible justification, il y en a un pour lequel on est le moins indulgent, moins encore que par exemple pour le meurtre en état de légitime défense, l'avortement, le suicide, l'euthanasie ou le divorce. Il s'agit du "vol temporaire de voiture" - ce que les Anglais appellent "joy riding". Ceci est, selon les Européens, et dans tous les pays (sauf en Espagne et en Italie), la faute la plus impardonnable...

Pour les Européens bonheur et épanouissement affectif sont intimement liés. La plupart des Européens - et cela a frappé tous les chercheurs - continuent à considérer leur appartenance à une famille comme faisant partie intégrante de leur aspiration au bonheur. Une relation réussie avec un partenaire, de préférence dans le mariage, et la création d'une famille de deux enfants occupent une place importante. Plus de trois Européens sur quatre persistent à trouver que le mariage n'est pas une institution dépassée. La famille constitue pour la plupart le seul enjeu digne de sacrifier sa vie. Quand on demande d'établir des priorités dans

une liste de sept valeurs à caractère politique, parmi lesquelles figurent la technologie, l'écologie et le travail, c'est la défense de la famille qui arrive en tête, et même plus nettement dans le Nord que dans le Sud de l'Europe ("My home is my castle"). Mais même alors on se rend compte de la prépondérance des valeurs personnelles. Les groupes d'âge les plus jeunes ne veulent pas sacrifier leur bonheur en cas d'échec de la relation : on préférera divorcer et reprendre sa quête du bonheur en compagnie d'un autre partenaire. Dans ce domaine, comme dans tout ce qui touche à la bio-éthique (avortement, insémination artificielle hétérologue), on constate une augmentation accélérée de l'esprit de tolérance, notamment par le fait que l'Etat offre plus de sécurité aux individus, aux enfants et aux personnes âgées, et aussi parce que la femme, par sa formation et son travail, dépend de moins en moins de son mari et de sa famille. Il n'étonne personne que, suite à cette évolution, le nombre d'enfants diminue vite et ne pourra plus remplacer la population actuelle de l'Europe (voir : L. ROUSSEL, La famille incertaine, Paris, 1989).

L'Européen sait que, sans solidarité, dans la "fraternité" - cette troisième valeur de la Révolution Française - son épanouissement individuel ne peut se réaliser. Il accepte un certain encadrement social et éthique fiable comme une valeur. Le Moi est porté et protégé par des institutions et des systèmes. C'est ici que l'Européen se montre à nouveau - comme ce fut le cas pour la famille - assez ambigu. Selon les dires des Européens, il apparaît qu'ils font raisonnablement confiance à leur encadrement social. Les grandes institutions suscitent plutôt la confiance que le contraire avec une préférence (quelque peu ambiguë) pour la police et, dans certains pays, pour l'armée, et avec un certain scepticisme vis-à-vis de la presse et des syndicats. Plus on est jeune plus on est sceptique, surtout à l'égard de l'Etat (parlement, administration) et de l'église. Si on compare l'Européen au Nord-Américain, l'Européen fait preuve d'un plus grand scepticisme à l'égard de ses institutions, comme d'ailleurs en tous les domaines. Faudrait-il attribuer ce phénomène en partie à des expériences - anciennes ou récentes - de systèmes totalitaires ? On pourrait en voir une illustration dans "Die verletzte Nation", l'analyse des données allemandes de l'enquête E.V.S.S.G. par Elisabeth NEUMANN et Renate KÜCHER : la rupture entre les générations ne semble nulle part plus grande qu'en Allemagne.

Ou bien le scepticisme mentionné s'expliquerait-il par la méfiance de l'Européen pour des structures à trop grande échelle, la même méfiance qui lui fait préférer son village, sa ville ou sa région à des entités plus vastes telles l'Etat ou l'Europe elle-même ? En tout cas, la patrie, en tant que valeur, a fortement diminué, sauf en Irlande et en Grande-Bretagne. Il est clair que le traumatisme des nombreuses guerres a laissé de profonds stigmates dans la conscience collective en Europe. De nouveau l'Européen veut protéger son bonheur individuel. Il n'aime pas les aventures politiques. Personne ne rêve d'une guerre festive ou de conquêtes militaires - comme ce fut souvent le cas au cours de l'histoire européenne. En politique, la plupart des Européens cherchent avant tout à éviter les extrémismes. Ils s'inscrivent clairement au centre; on en trouve un peu plus à droite (surtout dans les pays germaniques) qu'à gauche (surtout dans les pays latins). La majorité accorde sa préférence à des réformes graduelles, rejetant aussi bien la révolution que la restauration. Sans doute, une population vieillissante et plutôt riche - la télévision reflète cette richesse - cherche l'équilibre et l'harmonie, et redoute l'imprévisible.

On se déclare contre l'étatisation, pour la participation à tous les niveaux. Par rapport à d'autres cultures non-occidentales, l'Européen d'aujourd'hui est à la recherche d'un "dynamisme bien tempéré". Tout se passe comme si chacun voulait intégrer dans son système un maximum de valeurs afin que se crée un équilibre par limitation mutuelle des influences. Cette conception semble être dictée par le désir de ne pas compromettre son bonheur individuel. Le sacro saint week-end de l'Etat - providence dans l'ère post-industrielle - n'est-il pas l'image parfaite de ce besoin de paix politique et de l'opposition à toute aventure, même limitée à une grève ?

Mais la grève, il ne la cherche pas. Il veut le travail, moins que par le passé, sans doute parce qu'il cherche à augmenter ses loisirs, mais il aime le travail comme facteur d'épanouissement personnel. L'homme européen est clairement anthropocentrique.

Section 2. Rationalité et utopie

L'Européen est profondément dialectique. Les universités et les abbayes ont façonné son histoire. L'homme européen veut conquérir la terre qu'il considère comme une Europe sans rivages (F. PERROUX). Il veut lui imposer son ordre selon la tradition romaine. Mais, depuis les penseurs et les dramaturges grecs, il se laisse également attirer par la "métaphysique" et, depuis le christianisme, par de grands désirs religieux - même si ces derniers s'expriment aujourd'hui par des missionnaires sécularisés, les pacifistes, les écologistes, les utopiques. Edgar MORIN a décrit cette tension dans son Penser l'Europe (1987) : "C'est le dialogue qui est au coeur de l'identité culturelle européenne, et non tel ou tel de ses éléments" (p. 129).

Recherche d'harmonie et esprit d'aventure vont de pair. L'Européen cherche à intégrer les défis toujours nouveaux qui s'ensuivent. Il veut le progrès scientifique, mais pas au prix d'une déshumanisation. Instinctivement il ne veut pas sacrifier la valeur de la personne aux grands projets collectifs. Il y a toujours en lui un moine, un sage qui contrôle Faust. Les centrales nucléaires et l'industrie chimique trouvent des écologistes à leurs portes comme les laboratoires de bio-technologie sont interpellés par des centres de bio-éthique et par des juristes inquiets. Selon l'enquête E.V.S.S.G. 57 % des Européens croient qu'accentuer le développement technologique est une bonne chose (contre 15 % qui s'y opposent), mais 82 % demandent un style de vie plus simple et plus naturel (contre 5 % qui ne sont pas d'accord). A la question de savoir si l'actuel progrès scientifique aidera l'humanité ou lui nuira, 38 % disent qu'il aidera, 21 % qu'il va nuire et 34 % déclarent qu'il fera les deux à la fois.

Quasiment tous aiment travailler mais pas trop : 49 % déclarent que diminuer l'importance du travail serait une mauvaise chose, contre 33 % qui l'approuvent. Mais, en même temps, la majorité dit qu'au cas où on ne travaillerait que trois jours par semaine, en gardant son salaire, elle ne chercherait pas du travail supplémentaire. En effet, beaucoup cherchent à la fois une occupation signifiante et davantage de contact humain au lieu du travail. Comme les deux aspects les plus importants du travail sont mentionnés, un bon salaire (64 %) et des gens sympathiques pour collaborer (62 %), et si le travail se réduisait, on préférerait en premier lieu les loisirs passés en famille ou avec des amis. Rationalité économique et convivialité rêvée se contrebalancent.

La même dialectique se retrouve dans les domaines politiques et religieux. L'Européen moyen n'a pas encore une vraie conscience de son identité européenne. Beaucoup d'Européens considèrent leur appartenance à un Etat ou à l'Europe comme des nécessités surtout administratives et économiques. Ils acceptent une certaine intégration dans ces superstructures politiques - et même dans des systèmes à dimension mondiale. La rationalité économique l'impose. Mais, en même temps, ils rêvent, de manière utopique, d'autosuffisance nationale ou régionale. Ils cherchent l'équilibre entre le "big is powerful" et le "small is beautiful". Partout en Europe les gens veulent préserver leur propre culture contre un nivellement de type américain. L'étranger, même tout proche, reste un étranger. La protection de ses langues si variées est à la fois un symbole et un rempart. L'ancien patriotisme d'Etat, longtemps soutenu par une certaine élite politique et militaire, et, comparée à la longue histoire des peuples, plutôt de date récente, s'affaiblit et est remplacée par une recrudescence des sentiments populaires plus profonds d'identité culturelle locale et régionale - et pas seulement en Catalogne ou au Pays Basque. L'Europe culturelle et l'Europe économique ne s'identifient pas.

A la question : "Auquel de ces groupes géographiques dites-vous appartenir en premier lieu ?", 42 % répondent "au village ou à la ville que j'habite", 15 % "à ma région", 27 % "à mon pays", 4 % "à l'Europe" et 9 % "au vaste monde" (total des pays suivants : Grande-Bretagne, Irlande, France, Belgique, République Fédérale Allemande, Pays-Bas, Espagne, Italie et Danemark). Pour ce même groupe de pays 43 % de la population déclarent vouloir se battre pour leur pays en cas de guerre, contre 40 % qui le refuseraient - ceux qui refusent étant la majorité en Italie, Belgique, R.F.A. et France, et dans cet ordre. D'autre part, 76 % de cette population déclarent être fiers ou très fiers de leur pays. Entretemps, selon les sondages successifs de l'Eurobaromètre, l'intérêt des Européens, appartenant à la Communauté, s'est continuellement accru en faveur de l'Europe, excepté surtout les domaines qui touchent plus directement à la culture.

La tension entre le rationnel et l'émotionnel caractérise également la religion. La poussée œcuménique qui a commencé dans des groupes de pression protestants et catholiques - les orthodoxes étant absents - après la première guerre mondiale et qui répond à un besoin théologique d'unité et de clarté reste fortement contrebalancée par la fidélité à des traditions culturelles très centrifuges, même après la vague de sécularisation qui continue d'ébranler toutes les Eglises. La vieille chrétienté qui a si longuement contribué à forger l'identité européenne et qui durant des siècles l'a soudée plus que d'autres structures mentales, résiste à une uniformisation, davantage probablement par la résistance de la majorité des chrétiens sociologiques, baptisés mais peu croyants, que par celle de la minorité des fidèles croyants. Les Eglises en tant que telles voient chaque jour diminuer leur influence réelle sur la conscience collective européenne, tandis qu'une certaine religiosité populaire ne cesse de cimenter le sentiment d'appartenance à une histoire diversifiée des peuples, et cela pas seulement en Yougoslavie.

Pour les pays mentionnés plus haut, 85 % des interviewés déclarent être chrétiens, 63 % se disent des personnes religieuses, 49 % disent trouver du soutien dans la religion - mais les gens qui disent que la religion aura moins d'influence à l'avenir sont plus nombreux que ceux qui sont d'un avis contraire. Chez les groupes d'âge les plus jeunes, l'intérêt pour la religion établie diminue vite. Dans tous les pays une majorité de la population nie qu'il n'y aurait qu'une vraie religion. Le "pilier chrétien" de l'Europe semble donc s'affaiblir sérieusement. On a l'impression que la religiosité ne diminue que lentement, mais le sentiment d'appartenir à une Eglise ou d'en recevoir quelque chose décline partout. Les conséquences de cette évolution pour la culture européenne à long terme sont imprévisibles. Pourrait-on provisoirement conclure qu'une certaine utopie plus ou moins vaguement religieuse persiste, tandis que la "rationalité chrétienne" s'affaiblit, surtout là où les valeurs spécifiquement chrétiennes diffèrent des valeurs humaines partagées par chrétiens et non chrétiens (les valeurs "éthiques" du Décalogue continuent d'être protégées par la grande majorité des Européens).

### Conclusion

Comparant l'Européen aux hommes et aux femmes d'autres cultures, une valeur émerge comme absolument centrale : celle de la personne individuelle, mais plutôt seule. Cette solitude semble encore plus accentuée qu'au moment où Matthew ARNOLDS écrivait en 1852 : "In the sea of life enisled... we mortal millions live alone". Le postmodernisme qui exprime l'absence de systèmes d'interprétation englobants et de cohérence philosophique le révèle, avec son nihilisme flou et néonietzchéen, décrit par M. GAUCHET (Le désenchantement du monde) et G. LIPOVETSKY (L'ère du vide; L'empire de l'éphémère).

L'Europe économiquement et politiquement plus unie que jamais est à la recherche d'une nouvelle hiérarchie de valeurs communes, capable de nourrir sa conscience collective. Le marxisme n'a pas pu le lui donner ni le capitalisme dit démocratique. Paul RICOEUR a bien senti cette incertitude profonde de l'homme européen actuel où il confesse dans la revue Esprit (janvier 1983) : "Les étoiles du ciel ne sont plus visibles, la hiérarchie des valeurs s'est déstabilisée. Dans la conviction je choisis et je me dis : je ne puis autrement. Je prends position, je prends parti et ainsi je reconnais ce qui est plus grand que moi, plus durable que moi, je me constitue en débiteur insolvable. La conviction est la réplique à la crise : la hiérarchisation des préférences m'oblige, je ne suis plus un fuyard ou un spectateur désintéressé". Cette recherche de convictions personnelles caractérisera sans doute la culture européenne éclatée.

De ce qui précède, il ressort, en effet, qu'on ne peut vraiment parler d'un système unique de valeurs en Europe, comparable, par exemple, à celui des pays islamiques. Sous le dénominateur commun du bonheur personnel et d'un équilibre entre liberté et égalité, il existe plusieurs systèmes de valeurs selon les choix faits par rapport à la vie politique, la religion, la moralité ou la famille. Chaque système comporte sa propre cohérence, explicitée par des analyses statistiques, repérable dans les "consciences collectives" de familles déterminées, dans les écoles et les associations de volontaires. Ces systèmes ne sont pas forcément en corrélation les uns avec les autres. Il y a d'ailleurs des variations importantes d'un pays à l'autre selon le contexte socio-culturel global (y compris l'histoire), quoique des tendances parallèles se manifestent partout, en Irlande comme en Suède, aux Pays-Bas comme en Espagne (et même en Hongrie comme en Pologne). Ce pluralisme est toléré, même accepté de plus en plus comme une valeur fondamentale, garantie du bonheur individualisé.

Une partie des recherches futures devrait se concentrer sur la place du temps, de la conscience du temps dans l'élaboration et l'évolution des systèmes de valeurs. Il ne s'agit pas seulement d'étudier l'histoire des systèmes de valeurs (et donc éthiques), leurs rapports réciproques d'auto-défense, de syncrétisme ou d'intégration, ainsi que l'histoire des interprétations de ces rapports. Il y aurait surtout à creuser l'influence de l'eschatologie chrétienne, de l'idéologie du progrès, de la conscience de l'évolution de la vie et de l'historicité de toute culture et de leurs implications pour les reconstructions successives de nos valeurs et de leurs systèmes.

La conscience collective de l'Européen présente dans le domaine des valeurs beaucoup plus de complexité et de variété que cet exposé schématique ne pourrait le faire croire. Chaque Européen n'est-il pas d'ailleurs en lui-même une synthèse originale de tout un faisceau d'influences ? Chacun se construit une image du monde très personnalisée. Le regard que chaque Européen porte sur le monde, les projets qu'il nourrit prennent une coloration toute personnelle sous l'influence d'innombrables facteurs où l'on retrouve l'héritage des Celtes, des Germains, des Grecs et des Romains, les modes de pensée des catholiques, des protestants, des croyants et des rationalistes, sans oublier les facteurs esthétiques et émotionnels. Le tout repose sur un canevas de traditions diverses, certaines très anciennes, d'autres plus récentes. L'âge joue également un rôle dans l'élaboration d'une échelle de valeurs : à partir de cinquante ans, face à l'approche de la mort, l'intériorité et le scepticisme prennent plus d'importance.

Baignant dans les déterminismes de toutes sortes, mais disposant aussi d'une gamme étendue de possibilités, l'homme européen ressent avec acuité la confrontation avec sa liberté, plus que jamais conscient qu'il est fondamentalement seul.

Terminons en rejoignant une remarque de J. STOETZEL dans l'avant-propos de son livre qui synthétise les analyses de l'enquête européenne sur les valeurs : ""Persona est substantia individua rationalis naturae" disait BOECE. Quelles que soient les attitudes auxquelles nous poussent nos glandes, nous pensons, nous les Occidentaux, que nous sommes des personnes, soumises à la raison, et que notre liberté n'est pas un exercice capricieux et irresponsable".

Bibliographie

STOETZEL Jean, Les valeurs du temps présent : une enquête européenne, PUF, Paris, 1983.

HARDING S. and PHILLIPS D., Contrasting values in Western Europe. Unity, diversity and change, MACMILLAN, London, 1986.

NOELLE-NEUMANN E., KÖCHER R., Die verletzte Nation, DVA, Stuttgart, 1987.

HALMAN L., HEUNKS F., de MOOR R., ZANDERS H., Traditie, secularisatie en individualisering. Een studie naar de waarden van de Nederlanders in een Europese contexte, Tilburg University Press, 1987.

REZSOHASY R., KERKHOF J., L'univers des Belges, valeurs anciennes et valeurs nouvelles dans les années '80, CIACO, Louvain-la-Neuve, 1984.

Chapitre II. L'avènement d'une citoyenneté européenne dans le développement récent  
de la Communauté Européenne  
par Gary MILLER, Directeur du Federal Trust for Education & Research

Section 1 INTRODUCTION

1.1 This paper sets out to highlight:

- a) the relevance of citizenship as an institution of federalism and
- b) its importance as an objective and instrument of federalist action and integration policy designed to achieve European Union.

Before going on to consider the substantive issues which are raised by the subject, I begin my discussion by making a number of conceptual distinctions useful for understanding citizenship and its relevance to uniting Europe. These are: the distinction between the content and function of citizenship; the difference between citizenship rights and human rights; between nationality and citizenship; between entitlement and enablement as regards rights; and the comparison between world citizenship and European citizenship.

1.2. *Citizenship: meaning and function of an institution.*

1.2.1 *Function.*

1.2.1.1 In sociological terms citizenship is an institution. As such it functions to supply individuals with their major symbol of collective identity. It provides them with a medium of identification, a focus of loyalty, in their relationship with the collectivity. In the modern age - for at least the last two centuries - the most potent collective identity has universally been the 'nation' and it is in this connection that citizenship has taken on its primary significance. Its role in nationalism is central, in supplying both the major collective image of the group and its central ideological binding force, namely, equality. The age of the national citizen, the expansion of the franchise and the spread of industrial labour has also been the age of the conscript army, industrialised total war, and weapons of mass destruction which make no distinction between soldier and civilian but, supposedly, only between citizen and non-citizen (and which often fail to do even that).<sup>1</sup>

1.2.1.2 Of course, one can talk meaningfully about citizenship at several other levels of government, and indeed, wherever individuals may *subjectively* feel the need to express a connection with a collectivity.<sup>2</sup> Whether, as in the case of 'world citizenship' or 'citizen of London' such an articulation of identity has *objectively* any substance, is quite another matter (see below, 1.6).

1.2.1.3 For the state, government, or ruling elite, citizenship is a means of instilling a sense of identity among the people subject to their jurisdiction and, in the age of nationalism and nation-states, bound to it in a

very permanent and fateful way. Citizenship is manipulated in various ways as an instrument of state policy, for defining simultaneously whom one considers to belong the group and whom not to belong. For example: it is used both as a restrictive device, so constructed as to *exclude* categories of people with whom one *does not* want to have the same relationships as citizens (e.g. British and most other nationality and immigration law); and as a means of expansion, designed to facilitate the *inclusion* of categories of people with whom one *does* want to have citizenship relations yet who may be prevented from doing so by the fact that they fall under another national citizenship; (e.g. the irredentist thrust of Irish and West German nationality law).<sup>3</sup> The criteria for belonging are essentially arbitrary and thus form an ideal policy instrument as they can be changed at whim and adapted to the needs of the moment.

1.2.1.4 The arbitrary nature of the nationality connection can be measured by the fate of those unfortunate enough to have no such connection. One of the most pernicious things that a state can do in the context of an international system which abhors statelessness (whether of people or territory) is to deprive people of their attachment to a state through citizenship. This is something which the Nazis did with whole categories of undesirables as a convenient way of 'legally' depriving them of all their rights, and which is now expressly forbidden by German constitutional law. Furthermore, the ECHR and International Law now insist on a right to have a nationality.<sup>4</sup>

1.2.1.5 States still find it convenient to change the criteria of belonging arbitrarily, and with little or no regard for the wishes of those affected by such changes: the whole history of British immigration law, and the latest treatment meted out to the Hong Kong British, are cases in point.<sup>5</sup>

1.2.1.6 Incidentally, this function of identifying belonger and non-belonger - friend and foe - is crucial to the nation-state and goes to the core of its historical meaning.<sup>6</sup> As the war-making state form *par excellence*, it has proven incredibly efficient and has been more prolific at killing people than any other form of social organisation in the history of mankind.<sup>7</sup> For this some arbitrary means of cataloging and defining people was necessary, for the purpose of identifying those who were to do the killing and those who were to be killed. Citizenship performed this function. The fate of many people selected on the basis of the citizenship connection and its obligations to do the killing on behalf of the nation was, in so doing, themselves to be killed.<sup>8</sup>

1.2.1.7 This leads conveniently to the other essential aspect of citizenship: that it is also something with real substance, in the sense that it can have real significance

for the people affected by its presence or absence. It can have especially unpleasant consequences for the people at the receiving end of arbitrary administrative decisions as to whether they do or do not belong which do not necessarily reflect their own personal choice.

### 1.2.2 *Content.*

1.2.2.2 The consequences of having citizenship relate to its actual content, which can be defined as the totality of the relationships between the individual and collective authority (state, government, etc.). There may be legal relationships between the individuals as subjects of law or bearers of rights and the law-making and law-enforcing authorities. The relationships have to be sufficiently meaningful in the sense that they directly influence the behaviour of the individuals concerned, are seen by them to do so and, furthermore, do so with the more or less voluntary acquiescence of the individuals concerned. For citizenship includes the political relationships of the individual with the group as participant in the collective decision-making or 'politics'.<sup>2</sup> It is thus the chief means by which legitimacy is conferred on the collective self-regulation of the law and by which identification with it is made possible. This legitimacy derives from their sense of having participated in the making of the law which regulates their behaviour. In liberal democracies this involves arrangements whereby the people subject to a particular law are given the right to participate or to be represented in its making. Legitimacy also derives from the rule of law and the possibility of legislative amendment. Citizens know they have a means of redress should the law be wrongly applied or an opportunity to change the law should they not like it.

1.2.2.2 It is particularly these legitimating political relationships of participation and their salience for national identity which make citizenship a special link of permanence and totality, which by definition cannot know shades or gradations of meaning, and the acquisition or loss of which can have personal consequences of the most far-reaching kind. Thus the content of the relationship between a non-citizen and a jurisdiction is not co-extensive with that of a citizen, and reflects the more transitory nature imposed on the former sort of link.

1.2.2.3 Traditionally, non-citizens are not given anything approaching the same rights of participation as citizens. The legitimacy derived from the participation of citizens is considered the major force in the perpetuation of a the distinctive system of government expressing certain fundamental values. The other major source of the legitimacy of rule in the age of nation-state is the perception that those people delegated to make, change, apply or enforce the law share the same national identity as oneself.<sup>3</sup> Allowing 'foreigners' to participate in the business of rule is considered threatening to the integrity of national identity, for they would seek to

have a different values represented in the regulation of society which would lead effectively to an identity change and consequent personal alienation and social disruption. Only very 'socially secure' and politically mature societies seem ready to tolerate any political participation by foreigners (see below, 5.7.3.1). <sup>11</sup>

1.2.2.4 If the content of citizenship is defined as the relationships of individuals with an authority that influences their behaviour and regulates their interrelations, and which they can influence through representative and participatory institutions, it is quite clear that this sort of arrangement, constantly evolving, already exists in the European Community, albeit with certain major limitations. And it is in this function - of unifying people and giving them a sense of identity - that the institution of citizenship clearly has the most potential relevance for a federalist strategy for European Union.

### 1.3 *Citizenship, rights and human rights.*

1.3.1 The distinction between human rights and citizens' rights is conceptually a clear one and one that is analytically useful and necessary. But it is one not often made consistently in practice, and especially not in the different national laws relating to citizenship. <sup>12</sup> Briefly, citizens' rights apply to citizens, whereas human rights adhere to individuals as human beings and thus in theory apply to citizens and non-citizens alike. Citizens' rights mainly involve rights of participation or political representation in government, whereas human rights apply to everyone in a jurisdiction's territory. However, the situation in practice is confused, and indeed, some apparently fundamental rights are often reserved to citizens because of their overtly political functions, such as the freedoms of assembly, association and expression, by which the essential character of the political community, and especially its ethnic or national composition, could be radically changed. For example, the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) applies to anyone within the jurisdiction of the states which are party to it. By contrast, the European Parliament's recent Declaration of Fundamental Rights and Freedoms expressly provides for the application of some of the rights to be restricted to citizens. <sup>13</sup>

1.3.2 Different national jurisdictions vary in the extent of their equal treatment of citizens and foreigners, but the countries with perhaps the most liberal traditions in this respect are to be found in Western Europe. <sup>14</sup> This subject raises many questions about the external effect of any European Citizenship on outsiders, some of which have already been raised in the negotiations about 1992 and the abolition of internal frontiers, (see below, 4.7, 5.7.1, 7.2.8).

1.3.3 This distinction also becomes important in determining the extent to which European citizenship should replace national citizenship (see below, 6.1, 6.6), and the complex, but crucially important, relationship between the jurisdiction of the European Court of Human Rights and that of the Community (see below, 7.2.7). <sup>15</sup>

#### 1.4 *Nationality and citizenship.*

1.4.1 For the purposes of analysis, there is an important distinction to be made between nationality and citizenship which, again, is not made consistently in practice. <sup>16</sup> For most purposes the two are interchangeable, but in legal analysis, and for the purposes of this paper, it is useful to restrict 'nationality' to the external dimension of citizenship or its incidence outside the state; and 'citizenship' to its purely internal aspect, or its incidents inside the state. Traditionally, nationality has expressed itself in the protective relationship between citizen and state which is the legitimate expectation of the former and an obligation upon the latter as regards other states. Hence the general request in the British passport to "allow the bearer to pass freely without let or hindrance", the implication at one time being that, if you didn't, their protector-nation might be compelled to send a gunboat.

1.4.2 Generally, the development of European Citizenship, such as it has been, has been restricted to the 'internal state' dimension. However, it has been pointed out that the condemnation by the Member States meeting in European Political Cooperation (EPC) of Iran for the death threats of its leaders directed at the British author Salman Rushdie, amounts to a nascent form of Community protection for its citizens. <sup>17</sup> There is potential here for further development (see below, 6.6.2.2, 7.2.6).

#### 1.5 *Entitlement and enablement.*

1.5.1 For the purpose of proposing a European Citizenship and explaining what it will actually do, it is helpful to distinguish between entitlement and enablement. The bestowal of rights might entitle you to do something but generally is not enough to enable you to do it: should you wish to exercise your rights, you might find considerable practical difficulty in doing so. This is especially the case with current European citizens' rights - particularly the freedom of establishment for certain professions. <sup>18</sup> To fully enjoy your rights, you need to be both entitled and, often, enabled to do so. Enablement comes mostly from such back-up rights as access to protection by the courts and adequate legal remedies - as well as from suitable administrative procedures and measures, and 'flanking' or supporting policies.

1.5.2 For example, in the United Kingdom, which lacks a system of written constitutional and administrative law for checking the power of the state, there has been much discussion in radical opposition circles about the

enabling effect of an expansion of citizens' rights in this field. <sup>19</sup>

1.5.3 At a much more fundamental level enablement derives from the successful implanting of a relatively clear concept of 'belonging' or of citizenship in the consciousness of individuals, so that they are aware of their rights and the various ways in which they can use them. This is often achieved by the creation and cultivation of potent identity symbols and accompanying rituals. Here one thinks of several national constitutional documents and how they have seized the popular imagination. <sup>20</sup>

#### 1.6 *World citizenship and European Citizenship.*

1.6.1 Finally, it is worthwhile to dwell briefly on the difference between the notions of 'world citizenship' and 'European Citizenship' for what this reveals about the achievements of the Community in this field and its potential for further development. On the basis of the above definitions the difference between calling oneself a 'world citizen' and a 'European citizen' becomes evident. Both are to some extent rhetorical postulations expressing a solidarity and a sense of community with a particular group of people, which one believes, by making the statement, *ought* to exist and *ought* to have meaning, even if in practice it does not or if its meaning is disputed.

1.6.2 However the difference in the two statements is quite obviously the undisputed fact that the European Community already has real meaning in the lives of many individuals, and potentially of many more after 1992, impinging directly on their activities and involving far-reaching legal as well as incipient political relationships with Community institutions. There does exist a range of rhetorical entitlements connected with being a human being or a 'world citizen': the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants of Civil and Political Rights and of Economic, Social and Cultural Rights, and so on. <sup>21</sup> And these do admittedly carry significant symbolic meaning for the oppressed throughout the world and for people who are active in their support.

1.6.3 The problem with these instruments is that they still belong in a realm of law which is 'soft' when compared with the ECHR and EC law. The difference in the latter enactments is that they are of harder substance and penetrate the armoured shell of the nation-state to offer individuals direct protection. Individuals 'belonging' to the Community (see below, 6.6.2.2) have not only got rights, but if those rights are infringed, they also have the back-up of a machinery to protect them, however indirectly and underdeveloped, through the European court in Luxembourg. (The same applies to the ECHR.) Furthermore, they have the means of participating in decisions to extend those rights at the European level,

however indirectly and imperfectly, something which does not exist at the international level.

## Section 2      WHY EUROPEAN CITIZENSHIP ?

2.1      The initial questions which must be tackled by this investigation are: *Does European Citizenship exist ? And: Why is it worthwhile calling what exists European Citizenship ?* This is not just an academic exercise. Whatever conclusion you arrive at as to whether European Citizenship exists or not, political value-judgments will be used somewhere along the line. In stating that you believe European Citizenship already exists in rudimentary form, you may think you are expressing an objective truth, and which in academic terms you believe to be useful for analysis, for example, for what it reveals about the nature of the European Community. But saying that it exists is also, politically speaking, a normative statement, and to some degree you have to make a political case to back up that statement. The existence of such an empirical truth, if it is contentious in academic terms, can only be disputed by an opposing normative standpoint.

2.2      My political case for making that statement is simply the very practical one that calling it Citizenship will help to make it Citizenship and this will help to achieve European Union, which I define as a more federal European Community, the individual subjects of which have a clear sense of their collective identity. One can also justify it with reference to the shorter-term goal of a Single Internal Market (see below, 5.5).

2.2.1    Citizenship-style relationships are present, but they do not perform their usual function of transmitting identity as efficiently as they should. One of the reasons for this is that they are insufficiently characterised as relations of citizenship in the first place. So although what exists is a minimal sort of citizenship, its potential effect, which I hold to be beneficial, will only begin to be maximalised if it is explicitly referred to by the label it deserves: Citizenship. Pointing out that it already exists on paper will help its increasing realisation in practice. That is the first step.

2.2.1.1    Indeed, with the imminent completion of the Internal Market, and with the burgeoning debate about the future of the Community, about the nature and extent of the Internal Market and what should come next after 1992, it seems an opportune moment to project into this debate, and into the everyday political discourse of Europeans, a sense of the reality of European Citizenship. This would aim to reveal that enough exists in practice for it to merit that designation and that, in so designating it, we are consciously consolidating an institution which will bring us forward to European Union which, it should not be forgotten, has the status of Treaty objective. <sup>22</sup>

2.2.2 The second step is to expand the *content* of Citizenship, to put more substance into the direct relationships between individuals and the Community, extending those relationships where necessary so as to increase the practical benefits for people in their everyday lives. You can call anything Citizenship, but to have any value as a normative concern, it must have meaning where it matters most, in the lives of the people affected by it. A clear statement of the content and meaning of such a Citizenship given in legislative form would instil a greater sense of entitlement and more awareness of the benefits available to individuals from the Community. This would enable them to actually use their legal and political connections with the Community and to enjoy the benefits these bring, especially if accompanied by the other enabling measures usually associated with Citizenship (see below, 7.2).

2.2.2.1 Making people more aware of their rights in this way and making sure they know that these derive from citizenship would orientate their identification towards the source of those rights, and thus, improve the sense of collective European identity. This is a necessary accompaniment of any advance in integration, whether in the near future towards a Single European Market, or in the longer term towards European Union. <sup>23</sup>

### Section 3 CITIZENSHIP, FEDERALISM AND THE EUROPEAN COMMUNITY.

3.1 Citizenship is important for the development of the European Community into a European Union in a way which reveals that it is an essential and neglected aspect of federalism and the federalising process in general, whether at national or international level.

3.2 Federalism is often analysed and discussed in terms of an *areal* division of authority, a sharing of power over *territory*, <sup>24</sup> yet it represents also and more fundamentally a division of authority over *people*. Unions of states which are federal are precisely more than just that: they are also unions of people. The federal element in such unions is that they not only unite states, (which implies that the citizens remain unaffected and divided into discrete units), but that they unite people across state borders through the establishment of common institutions operating directly upon them without reference to the intervening states. <sup>25</sup> People thus have two sets of meaningful relationships with two centres of authority or levels of government - in effect, two citizenships. <sup>26</sup>

3.3 It has always been the aspiration of federalists and opponents of the nation-state to make individuals in different states in their private activities the subjects of a common rule of law which originates in a supranational authority and removes the use of arbitrary

force for regulating their behaviour and resolving conflicts. In this respect the promotion of a supranational citizenship follows in the tradition of liberal internationalism and world federalism. <sup>27</sup>

3.4 In particular, the importance of citizenship, or direct institutional contact between different nationals and a new supranational authority and law, has been recognised by the many proponents of a federal Europe:

- *Jean Monnet* included in his proposed Anglo-French Union of 1940 the provision for a common citizenship, <sup>28</sup> (perhaps with the wartime requirement for conscripts in mind) and was later to say about his European Community initiative that 'we are not forming coalitions between states, but union among people'; <sup>29</sup>
- The *Movimento Federalista Europeo* of Italy, in the so-called 'Political Theses' of 1943 envisaged the creation of a European 'continental' citizenship alongside national citizenship, and consisting of direct political as well as legal relationships with a European federation; <sup>30</sup>
- *Winston Churchill*, calling for a 'kind of United States of Europe' at Zürich in 1946, also mentioned common citizenship as one its necessary bases; <sup>31</sup>
- In 1946 the Dutch '*European Action*' group around Henri Brugmans in also called for a supplementary European citizenship beside that of nationality; <sup>32</sup>
- The 1948 *Hague Congress of the European Movement* resolved that direct access for citizens to redress before a European court of any violation of their rights under a common Charter was to be an essential ingredient of Union. <sup>33</sup>

3.5 At present, saying that an incipient European Citizenship already exists in the case of the Community goes to the heart of the permanent controversy about what it is and what it is to become: whether it does represent a truly supranational authority, and if so, whether the supranational elements in its constitution should be extended; or whether it is, and should remain, merely an intergovernmental association of states. This controversy has been going on since at least the period 1965-66 when De Gaulle insisted on states' rights and cut back the role of the Commission. The same argument continues in the exchanges between Prime Minister Thatcher and Commission President Delors, most notably in their respective speeches at Bruges. <sup>34</sup>

3.6 It seems to the present writer that there can be no question about the existing supranational or federal elements in the Community institutions, which also point to a form of citizenship. A union of states, it is also quite plainly a union of people; its main constitutional document does not begin 'We, the people', as the American, nevertheless its Preamble does begin 'Determined to lay the foundations of an ever closer union among the people of Europe'... . <sup>35</sup> The Community establishes a common rule of law across national borders applied uniformly to individuals in the different states. As the Court of

Justice laid down at a very early stage in its history, the European Community represents 'a new legal order the subjects of which comprise not only the Member States but also their nationals' and for whom Community legislation can have direct effect, giving rise to directly applicable rights. This was in fact a federalist conceptualisation of the Community political structure.<sup>36</sup> According to the Court, people benefitting from their rights under Community law, such as freedom of movement, are persons protected by Community law and with a right of recourse to the Court to enable them to enforce their rights.<sup>37</sup> Finally, of course, in the Assembly consisting of 'the representatives of the peoples of the states...' <sup>38</sup> Art. 137 we find a direct political relationship between individuals and the Community authority which gives them a limited right, through their elected representatives, to co-decide legislation. This lends the Community some democratic legitimation and provides a major potential focal point for a sense of European identity.

3.7 These conclusions may be derived not only from the legal texts and political theory about the Community. Much the same outlook would be found in the political self-awareness of the elites closely involved in its operation, and those sectors of society and the economy which are affected by it most.<sup>39</sup> Yet the preceding analysis is by no means universally accepted, as Mrs Thatcher's Bruges speech shows. The controversy surrounding the European Community derives from the uncertainty which characterises the processes of federal union in general. If one compares the United States experience, a similar uncertainty was reflected in the controversy between the 'nationalists' and the 'federalists' in the Philadelphia Convention about the exact nature of the entity they were creating.<sup>40</sup> The way this conflict was resolved and the way uncertainty in American minds was removed provides a salutary lesson for the Community and for any development of European Citizenship. But I will first examine those features of the Community which could already be construed as citizenship (CH. 4) and what the current proposals for reforms (CH. 5) before considering this comparison and its lessons in more detail (CH6).

## Section 4 EUROPEAN CITIZENSHIP: THE SITUATION AT PRESENT

### 4.1 *General remarks.*

The situation as regards the present extent of European Citizenship - or more correctly, citizens' rights deriving from the Community - is confused, not least because of the 1992 dynamic and the changes in progress related to completion of the internal market.

The first mention of citizenship can be located in European Community official documents as far back as 1961,<sup>41</sup> but only in 1972 were the first explicit proposals made

to formalise and extend European citizens' rights. <sup>42</sup> Nowadays it is customary in everyday terminology to refer to 'Community nationals' or 'Community citizens', and this even seems to have passed into the innocent usage of people such as Prime Minister Thatcher, who are surely unaware of the full implications of the labels which they use, since they would be implacably opposed to their real meaning if they only knew it. <sup>43</sup>

#### 4.2 *Existing rights of European citizens.*

These are primarily economic and relate in a rather mechanistic way to the person's function as participant or factor in the Common, soon to be Internal, Market. They are based chiefly on two principles: freedom of movement and equal treatment or non-discrimination. <sup>44</sup> Certain categories of people are allowed to move to another Member State of which they are not nationals, and are entitled to the same treatment by the public authorities (and private legal persons such as companies), as the nationals of that country. These principles apply to workers, the self-employed, providers of remunerated services, and to some extent to their dependents. <sup>45</sup>

#### 4.3 *Problems with existing rights.*

4.3.1 The immediate problem is that, even where they do apply to those people economically active in the ways just mentioned, the freedoms are still fundamentally circumscribed by petty restrictions, such as the requirement that a worker has only three months to look for work, and that they should in that period pose no charge on public funds. <sup>46</sup>

4.3.2 The larger problem from the perspective of European Citizenship as a normative concern is that the freedoms are tied to the economically active, and thus only to a particular, and limited, category of persons. Citizenship usually extends the whole range of its entitlements universally to a single category of persons. In particular, in the case of Community law, complications arise for the direct beneficiary (the worker, etc.) and for their dependents as well when their economic activity ceases (if it is employment, for example). In the event of the death or injury of the direct beneficiary or the termination of their employment, they and their dependents are allowed to stay, but then the extent of their entitlement to equal treatment is still uncertain and the legal position is largely untested. <sup>47</sup>

4.4.1 This confusion is in large part due to the Court of Justice of the Community, for it has played the leading role in clarifying the extent of the freedoms in practice, and confronted with the real problems involved in individual cases, it has been active in interpreting the legal entitlements broadly, and teleologically expanding rights by reference to the whole purpose of the law. <sup>48</sup> This has led to a progressive expansion of the beneficiaries of freedom of movement, to imply, for

instance, that not only *providers* of services, but also *recipients* of services can benefit from freedom of movement and equal treatment, an interpretation which has favoured groups as diverse as students, pensioners and tourists. <sup>49</sup> It has reached the point where the assumption of many legal experts, extrapolating the implications of certain key judgements of the court, is that it merely suffices for any European citizen to have enough money in their pocket, in order to be a potential recipient of services in their country of destination, so as to benefit from freedom of movement and to have a right of entry into another Member-State. <sup>50</sup>

4.4.2 But the Court must remain an uncertain and somewhat unreliable law-giver. It simply perpetuates confusion and it must surely be a counsel of despair to wait until suitable cases come before the Court that will allow it to confirm the suspicions and speculations of legal commentators and to extend Citizenship rights. If one defines 'economic activity' broadly, if one wants to define it as broadly as possible, and if most people in the Community would find this a good thing, then surely the true Community legislator should say so: proclaim it, write it down and make it law, so people can know where they stand and benefit from it? Only initiatives such as this capture the popular imagination and create identity. Judicial activism does not, and is no substitute for real political reform and leadership. Rarely does a decision of the Court have widespread popular appeal. Its work, laudable and necessary though it is, remains largely unseen. It affects only certain types of person: and more often than not only those legal persons which are business corporations. And its proceedings take so long anyway that it must remain only a last resort for those who despair at the current state of citizens' rights and the second best option for those who genuinely want to improve things.

4.5 The current state of European Citizenship is inadequate and unsatisfactory and in effect divides European citizenry into at least three categories of people, instead of treating them with the greater degree of uniformity necessary to achieve federal Union:

- a) those who are economically active in the Common Market, and are thus enabled as beneficiaries of Community rights;
- b) the economically active, who are entitled to Community freedoms and who might potentially benefit from their use, but who remain insufficiently enabled to do so, either through ignorance of their rights and the possibilities they offer, or even if they are aware of these rights, through the lack of a clear concept which allows them to internalise them, make them their own, and expand their personal identity;
- c) those non-economically-active, who nevertheless would benefit from greater use of Common Market freedoms, but remain in legal

uncertainty and face considerable obstacles as a consequence: 'the non-employed', pensioners, students, and the unemployed.

4.6 In trying to improve this situation, what would appeal most is some adequate response to the widespread bewilderment of people at the simple, practical inconvenience of not having the right to go wherever they liked in the Community, to live there and to be treated the same as the locals. This could be encapsulated in a package of rights called European Citizenship. Such an innovation is not, unfortunately, included in the current proposals for Citizens' rights.

4.7 Finally, to the three categories above one could add non-Community nationals, that is, citizens of third countries such as immigrants (legal and illegal), refugees and asylum-seekers. It is inconceivable that Europe, with its liberal traditions, would completely ignore the effect which the creation of a common citizenship would have on this category of people, who would perhaps benefit from some extension of rights under the common European Citizenship which they may not enjoy under the current patch-work of national laws (see below, 5.7.1 and 7.2.3). <sup>51</sup>

## Section 5 EUROPEAN CITIZENSHIP: PROPOSALS FOR CHANGE

5.1 The changes that are proposed at present represent the response to the above uncertainties, to the trends set by the Court of Justice and to the imminent completion of the Internal Market programme, with its commitment to create 'an area without internal frontiers'. <sup>52</sup> There are a number of proposals being discussed. They do not, however go as far as this writer suggests is necessary and they tend to shy away from using even the mere *terminology* of European Citizenship.

5.2 The need for change in the relationships between the Community authority and the people subject to it has been recognised for some time. The recent '*Europe des Citoyens*' campaign, (which in the English version of official documents is, tellingly, given the very British translation of '*People's Europe*') goes back a long way. It was conceived at the same time as 'European Union' was first officially spoken of as a formal Community objective in 1972 and they were conceived as complementary. <sup>53</sup> The 1974 Paris Summit then asked the Commission to come up with proposals and it produced two: a Passport Union and 'Special' (or 'additional') Rights. <sup>54</sup> The Passport Union was supposed to involve a uniform passport, and common criteria for issuing it - in effect a harmonisation of nationality law - and as a corollary of this, the abolition of internal border controls. Special Rights were envisaged as being rights, mainly in the political field, awarded by the Member-States to each other's citizens, deriving from national law and based on reciprocity of

treatment, but *not establishing any new entitlements in European law for Community citizens.* <sup>55</sup>

5.3 These proposals fell by the wayside during the rest of the 1970s. Despite this, the idea of citizenship was not forgotten, for the European Parliament called for its introduction in a Resolution in 1977. <sup>56</sup> It was not until 1984 that the subject was taken up again, in terms of President Mitterand's *relance* of the Community at the Fontainebleau European Council meeting. His declared ambition was to bring the Community closer to its citizens. <sup>57</sup> The meeting commissioned an *Ad Hoc* Committee of national experts representing the Heads of State and Government under Pietro Adonnino to investigate how this aim could be achieved. It reported in 1985, its final report being adopted at the Milan European Council Meeting, and the Commission was called upon to propose implementing measures. The newly-appointed Commission under the Presidency of Jacques Delors took up the brief in the overall context of its 1992 programme. <sup>58</sup>

5.4 This is what has changed things so dramatically and has brought a series of real proposals onto the negotiating table which could amount to significant advances in the direction of a common Citizenship. The Adonnino proposals remained modest by comparison. They really had two main elements: easing border controls and instituting common identity symbols for the Community.

5.4.1 As regards the first, they did not amount to more than recommendations that border-crossing formalities should be eased in various ways to facilitate the traveller; progress along the lines suggested was only made on a bilateral basis, for example, on the Franco-German border. This involved the 'Green sticker' procedure whereby vehicles displaying the requisite sticker could pass the control post in a special fast lane with only a visual check being made by customs officials. However, spot checks could still be made and as some German lawyers point out, the procedure amounts effectively to a sharpening of the law since, having been checked, if one was then found to have infringed customs regulations, this was an offence, whereas under the old system, considerable discretion would have been left to the customs officer discovering an infringement whether to charge with an offence or not. <sup>59</sup>

5.4.2 As for identity symbols, the proposals included a standardised Community driving license, which obviously does have practical benefit for those individuals taking up residence in another Member-State. They also included a flag, an anthem, uniform passport, and special postage stamps. These things, while very worthy, do not involve the establishment of any new rights in Community law, that is, new entitlements which would enable the relationship between individuals and the Community to be put on a more solid and meaningful footing. In the long run, for these

relations to have meaning, they also require symbols such as the ones proposed. But a symbolic identity without real legal bases which translate the meaning of that identity into everyday life must remain an empty shell. <sup>60</sup>

5.5 The real impetus towards more citizens' rights has come from the 1992 programme. It is clear that the effect of the Single Market will be to increase the number of people looking for work, or hoping to study or retire, in Member-States other than their own. The uncertainty about their legal position, and the obstacles that many are likely to experience in practice despite their theoretical rights, amount to a powerful deterrent to people to explore the full potential of their rights. This in turn will prove detrimental to the success of the Single Market. So improvements here, by way of clarification, and where necessary, extension of rights, would be highly desirable. This is quite apart from the fact that the number of Community citizens living in a Member-State of which they are not nationals - 5 million - is already larger than the smallest Member-States. This represents a considerable constituency and a legitimate object of concern in Community policy-making. <sup>61</sup>

5.6 Furthermore, besides these considerations, there is a growing consensus in the Community that the present restriction of Community rights to economic agents is untenable, and that workers, for example, are more than just factors of production and are also social beings. The view is that they have been treated as such for many years in most Member-States, and it would be inappropriate for any lesser treatment to be offered at European level. Even in the simplest *laissez-faire* terms which do reduce the worker to a mere factor of production, it seems increasingly obvious that such factors of production will prove unwilling to move about in the Single Market to wherever the work is unless they know more clearly what their rights are, unless they can expect not to be treated as foreigners and to have some say in the running of the community in which they live and of the place in which they work, and unless they are enabled to make use of their rights. In particular, the prospect of moving will only be attractive if the person concerned knows that they can be sure of almost equal treatment and that they can expect certain minimum standards, as regards social rights, the security of their dependents also being guaranteed in this respect. Similar considerations apply, incidentally, to the other end of the spectrum of 'economic agents' to the self-employed company owner or top-flight manager.

5.7 The proposals that have been put forward are on abolition of internal borders controls; right of residence; political rights; and social rights.

#### 5.7.1 *Freedom of Movement.*

As mentioned already, there is no general application of this right, as it is restricted to those

economically active in the ways prescribed in the Treaty as interpreted by the Court of Justice. The Commission proposed, in a 1988 Directive, the abolition of all intra-Community controls, which would create freedom of movement for all. (Right to stay is another matter, see 5.7.2). <sup>62</sup> This would involve the shifting of controls on 'non-Community nationals' to the common external frontier of the Community. It also implies the harmonisation of aliens and visa law, in particular policies and practice on asylum and refugees. The Commission's tentative proposals met stiff resistance from the Member-States in Council. <sup>63</sup> Hope in the negotiations now seems to be pinned on the outcome of the intergovernmental arrangements being made in the Schengen group of 5 EC Member-States for the multilateral abolition of their border controls by 1990. <sup>64</sup> It is thought this will provide the model for Community arrangements to be made some time after that, and countries opposed to them will be confronted with a *fait accompli* by those countries willing to go ahead. <sup>65</sup>

**5.7.2 Right of Residence.** Freedom of movement means nothing without a right to stay once you have arrived there. The ideal situation would be a right for Community nationals to go anywhere in the Community for whatever reason and to be treated on an equal basis once they wanted to stay there. Reform in this matter was tried as long ago as 1979, when the initial Commission proposal for a generalised right was rejected by the Council. <sup>66</sup> It has this year submitted new proposals, which while not establishing a generalised right, do extend the categories of people to whom a right of residence applies, and do not confine it just to categories based on economic activity. These target specifically students and pensioners, the two groups about whom most legal uncertainty has come to light. Prospects for the adoption of these measures are slightly better. <sup>67</sup>

### **5.7.3 Political Rights.**

**5.7.3.1** Proposals in this area aim to extend the equal treatment of Community citizens living in another Member-State into the political sphere and to include voting rights. The first draft Directive proposes a right to vote and stand in local or municipal elections for Community citizens who have been living in a Member-State for a certain minimum length of time. <sup>68</sup> It was mentioned above how states vary in the extent to which citizenship rights are extended to foreigners resident in their jurisdiction. Some are more liberal than others, and several already give voting rights to resident non-nationals at local elections. <sup>69</sup> Norway, Ireland, United Kingdom, Denmark, Netherlands, the German states of Bremen & Schleswig-Holstein all do so for some categories of foreigner and Sweden for all categories.

**5.7.3.2** Therefore, one can be hopeful that this Directive might be adopted and it provides an attractive prospect for the progress of European Citizenship. Obviously it

would be another matter entirely, as was indicated above, to give resident foreigners the right to vote at national level, that is, the right to participate in fundamental decisions which could affect the very composition and future existence of the nation. One is always confronted here by the Luxembourg dilemma: if Community citizens resident in the Principality were given the right to vote in its national elections, they would be able to intervene powerfully in national politics and possibly, eventually, to dominate. Such a prospect is mostly excluded in national law by restrictions on the right of foreigners with a right of residence to exercise political rights such as voting, assembly and association. <sup>70</sup>

5.7.3.3 Another issue which is relevant here is the right to vote in European elections. The basis on which these elections are held have still not been harmonised as regards the method of election. <sup>71</sup> But there is another equally serious aspect: and that is enabling European citizens to vote wherever they happen to be at the time of election. This involves both the right for Community nationals to vote wherever they are permanently resident, and the right of non-resident Community citizens to vote - whether by postal ballot or by voting in their embassy, (which some states already allow their citizens) or by some other mechanism as yet to be worked out. <sup>72</sup>

#### 5.7.4 *Social Rights.*

5.7.4.1 *General background.* The final version of the proposed Charter of Fundamental Social Rights will go before the European Council in December. It is very much conceived as adding a 'social dimension' to complement the Single Market. It seeks to establish the principle of equal treatment in social security and to progressively establish common minimum standards in both social security and workers' participation. <sup>73</sup> More than any other this initiative has seized the imagination of Europeans and attracted considerable popular interest and support. According to a recent poll, 69% of the Community population think the Social Charter a good thing and only 7% think it bad. Despite the opposition of some states, there seems to be strong enough determination to adopt the Charter in some form for it to go through. <sup>74</sup>

5.7.4.2 *The effect of the Social Charter.* It should be pointed out that the Charter itself will have no binding effect. It will be adopted in the form of a declaration or resolution of the European Council which does not qualify as a Community legal act. <sup>75</sup> However, there are precedents for such non-binding agreements of uncertain legislative status dynamically developing legal effect either through application of their principles in judgments of the Court of Justice, or their incorporation into subsequent Community law. <sup>76</sup> This is why the Social Charter may pose an interesting precedent for any subsequent codifications of European Citizenship. In this case, what will give rise to rights with legal effect is the 'Action Programme' of

legislative measures which will implement the Charter. <sup>77</sup> This may be characterised as the enabling programme for the latter entitlements.

5.8 The questions that have to be asked at this point as regards European Citizenship are: Do the above proposals go far enough? Should we go further? What sort of Citizenship should we envisage, and why should we propose it?

## Section 6 EUROPEAN CITIZENSHIP: IMPLICATIONS FOR FEDERALISM

### 6.1 *Introduction.*

6.1.1 The conflicts about citizenship which arise from the fundamental uncertainty of the federalist experience have already been alluded to. These universally revolved round the issue of citizenship rights, the fact that in the federal situation there are generally two sources of such rights, and the resultant conflicts as to which was the superior and the most important source of rights in the lives and consciousness of individuals. The issues of this controversy remain the same today in the Community as they were in the emergent American union:

- the degree to which there is, and should be more, direct contact between the citizens and the federal/Community authority;
- the extent to which the life and economic activity of individuals can be regulated by federal/Community law or by the states;
- the degree to which the law-making process at federal/Community level should be dominated by the people's representatives or by the states';
- the degree to which the people should be directly involved or represented at all in decision-making at that level;
- and the extent to which federal/Community justice authorities have the right to protect individual rights under federal/Community law against infringements by the states.

This controversy is caused by what is termed the dualism of federal arrangements, <sup>78</sup> that they are unions of people *and* unions of states. This is also present in the international context in the European Community, which is *both* inter-governmental and supranational. The supranational or federal elements will be strengthened by a consolidation of existing citizenship features, and their extension to a more comprehensive range of rights, such as is normally contained in national citizenship. However, limits are to be found to this process in the intergovernmental foundations of the organisation, and the question is how far a common citizenship could go in supplementing national citizenship before it effectively supplants it.

6.1.2 It is over this issue, the quality of the citizenship - and by extension the statehood - of the

component parts, that the greatest conflicts of federal relations in the US were fought. These questions were only resolved after particularly a bitter struggle, involving outright Civil War and later the mass public disturbances of the Civil Rights campaign. It remains to be seen whether Europe will have to tread this path and undergo similar violent convulsions. Such conflicts might well tear it apart and set back progress to federal European Union. European Citizenship will have to be conceptualised against this background to see if, by a novel construction of citizenship, some misunderstandings and hence conflicts may be avoided from the outset.

## 6.2 *The American example.*

6.2.1 The lessons of the US experience provide an insight into the problems of conceptualising European Citizenship. In the United States, which was established as a union of states with two levels of government and two corresponding citizenships, there was a long struggle as to which should predominate. The 1789 constitution placed the power of naturalisation in the hands of the federation, but this was effectively established as a federal responsibility only after a period of at least ten years, such was the resistance from the states. <sup>79</sup> Apart from this, the matter of citizenship was regulated by Art. 4 II 1, which stated that "Citizens of one state shall enjoy all the privileges and immunities of citizens of other states". This is in effect the same principle of equal treatment as exists in Community law, but it is maximalist in tendency, as opposed to the only partial equalisation achieved for certain categories of European citizen at present.

6.2.2 The job of ensuring that citizens were not discriminated against in the exercise of their rights fell to the Supreme Court, as befits a federal union of states with a uniform rule of law for all the citizens of the states. In practice it was frequently reluctant to become involved in what were often inter-state disputes of an overtly political nature. The issues with which it came to be confronted lead to considerable enmity in the union. Two issues in particular were to cause open conflict between states and between certain states and the federal authorities: the status of inhabitants of federal territory - in the 'virgin lands' on the Western frontier; and citizenship rights for blacks. <sup>80</sup> The latter was particularly divisive, revealing a critical divide in American society as to its fundamental values which, because of its unfortunate territorial dimension, questioned the very viability of the notion of an American nation, lead to the secession of a group of states and Civil War.

6.2.3 The factional crisis of the mid-19th century was the critical phase in the process of the federation itself becoming a state: the coalescing of a sovereign nation-state called, paradoxically and schizophrenically, in the way of federal dualism, 'the United States'. We

often neglect to take into account the fact that the U.S. and other examples of federal states are **nationalist** creations. The American Revolution, for example, was important because it was revolutionary, but also because it was nationalist. This was a nationalism which produced a state that was federal *and* national. This is a fact of immense importance for the understanding of the thing it created, its subsequent evolution, and its relevance to modern Europe.

6.2.4 Sovereignty over citizenship in external terms had already been passed over to the federation, in its responsibility for foreign policy, immigration and naturalisation. The outcome of the Civil War was that the United States also became sovereign over its internal citizenship, and the system of enforcement of rights became nationalised. The XIVth Amendment of 1868, stipulating that "All persons born or naturalised in the United States are citizens of the United States and of the state in which they reside" effectively established the supremacy of the federal citizenship, and, by reducing the content of state citizenship to almost nothing, severely reduced the statehood of its parts. <sup>e1</sup> This is not the same as saying that the collective identity of a state population is still no longer potent and real. It only means that although it does exist, citizenship as an institution is relatively unimportant in articulating that identity, especially when compared with *federal* citizenship. Empirical investigation would probably find that for most Americans, citizenship is connected almost exclusively with their national identity and all its potent symbols such as the flag, the anthem, the constitution, the space shuttle, and so on. <sup>e2</sup>

6.2.5 This process continued until the 1950s and 1960s, when the Civil Rights movement began campaigning against practices and laws of the southern states that were in theory illegal and discriminatory, infringing citizens' federal rights. It culminated in an enduring image of the scope of federal power and of the impotence of states when the Kennedy Administration 'federalised' the National Guard of Alabama, removing all the authority of the Governor over the coercive power of his state and taking it under Presidential command, so that Federal marshalls, enforcing an order of a federal court, could enable two Black students to enrol at the State University. <sup>e3</sup>

### 6.3 *Implications for European federalism.*

6.3.1 The implications of the foregoing seem to be this: that the model to be used for European Citizenship might not be that of any other existing federal system, and especially not that of the United States. Despite the exceptional nature of the case just described, this is not a model of state-centre relations in the matter of citizenship which would be appropriate in the European Community context. The Community functions on other principles entirely. These represent an alternative

tradition of inter-state relations and have taken on the status of conventions, or a bundle of 'techniques'<sup>84</sup> which are distinctively to the Community.

6.3.2 It represents an opportunity to do things differently as the first truly novel state-form in world history since the invention of the nation-state. As far as its federalism is concerned, it affords the possibility of creatively absorbing the traditional antinomy between union and autonomy, uniformity and diversity, union and non-centralisation, independence and interdependence<sup>85</sup> in a way which accommodates both elements. It offers a chance to balance both tendencies somewhere in-between the two extremes of federal unions which are nation-states and unions of nation-states which are not federal.

6.3.3 This is not another argument for the '*sui genericism*' of the European Community,<sup>86</sup> but for *the uniqueness of European federalism*. I believe we have to look for new federalist models or rather, adapt and combine other models to create one of our own which is suited to the integration of nation-states, for this is what represents the unique historical challenge for European federalism. Federalism, as a political movement and ideology directed towards the establishment of a federation,<sup>87</sup> has never before had to integrate nation-states existing in the modern international system, the whole structure of which is determined by their nationalism. In short: we need a federalism that is not adapted to creating nation-states.

#### 6.4 *What is wrong with the nation-state ?*

6.4.1 The nation-state, even the most federal of the federal nation-states, is created and defined primarily by the establishment of an effective monopoly of violence over a given territory, involving the centralisation of coercive power, even if this only fully takes effect under emergency conditions which pose a threat to the existence or unity of the federation.<sup>88</sup> It is no coincidence that several federal states were originally defensive alliances.<sup>89</sup> In many senses, *the nation-state is institutionalised violence*. It is an exclusive collective identity imposed often forcibly on competing identities and thus constantly in need of defence against both internal undermining and external encroachment by these rivals. The exception have been those states which have adopted federalism or, increasingly, regionalism, as a way of satisfying competing regional identities and reducing the reliance on centralised coercion.<sup>90</sup>

6.4.2 Although the Community increasingly resembles a state, the difference between it and the Member-States lies in their national quality as just described, and their constituent function in the international order. Their nationality has progressively defined and constituted the international system as we know it ever since its emergence in the 16th century. Since the

nation-state constitutes the international order, that too is by nature violent, a system of competition, exploitation, aggression. But all that is now changing fast. The world in which nation-states had to survive and which they created is now undergoing a radical transformation towards structures which are non-hegemonic and non-violent and the fundamental determinant of which will not be nationality (see below, 3.2). In that context the situation of the Community in relation to the Member-States will undergo a qualitative change, and fundamentally so when the global system comes to be constituted chiefly by non-national entities similar to the Community.<sup>91</sup> Then, it will not matter what nationality people have, but what citizenship they have, in the sense of a connection with an organisation like the Community. It will not be necessary for the Community to be entirely like a nation-state, for the Community is already changing the world in ways which will make it increasingly superfluous.

#### 6.5 *Why the European Community is different.*

6.5.1 The European Community does not have any enforcement capability. As regards the legal sanctions at its disposal, it relies entirely on the power of public opinion and elite disapproval to enforce compliance.<sup>92</sup> Its tradition has been one of consensus-finding through negotiation and persuasion, and not the tradition of coercion associated with the nation-state, even as modified and attenuated by an overlaid federal structure in the case of the United States. In other words the Community has had no need for the worst characteristics of the nation-state governmental system, based as it is on centralised coercive power, the use of violence, and a levelling, exclusivist sovereign citizenship.<sup>93</sup>

6.5.2 The European Community will not need citizenship for the same purposes as nation-states, including federal nation-states. It exists in a thoroughly different external environment to that which confronted other federations in history and which, perforce, emerged as nation-states. It does not exist primarily for the purposes of military defence, although it does exist for the purposes of security in the broad sense,<sup>94</sup> for it is concerned the economic and social welfare of its citizens, and it is primarily for such *peaceful* purposes that it requires citizenship.<sup>95</sup> It does not have to assert its existence militarily and it does not have to fight for independence from an external hegemony.<sup>96</sup> It does not have to pacify large sources of armed resistance within its borders or on its fringes, or subjugate recalcitrant territorial units which it considers its own or which it considers necessary for its own security, - regions or groups who do not happen to want to share in its collective identity.<sup>97</sup> So it does not need citizenship as a means of mobilising the masses to identify themselves with it for the purposes of raising an army and fighting wars.<sup>98</sup> It does not have to coerce individuals and

peoples who refuse to identify with it. Yet these are all things which national citizenship has been used for: assimilating, excluding, or obliterating competing identities.

## 6.6 *Implications for European Citizenship.*

6.6.1 European Citizenship will have to be conceptualised against this background. It is quite obvious that one can have a Common European Citizenship and still have a separate national or state citizenship, that the one does not necessarily cancel out the other or even threaten to do so. This is just the same as saying that sovereignty can be divided and shared so there is a European sovereign authority with law-making powers for certain matters, but this does not mean law-making powers for everything. The problem is where to draw the line: how far should European Citizenship go, if, in the example taken here, the federal citizenship in the US has gone too far in the direction of centralisation? We need to point out limits representing the essential statehood of the member countries which it will not be necessary to remove in order to have an effective common citizenship. Its efficacy will be measured by its ability actually to instil a sense of European identity in the people benefiting from its provisions, *without destroying some minimum sense of their remaining national identity.*

6.6.2 For this, the Community could obviously have relations with its citizens that are different in a number of fundamental respects, while fulfilling a similar function. In other words, the content of European Citizenship should not aim to encompass the full extent of the relationships between the national citizen and nation-state. It should leave certain key aspects with national citizenship to ensure that the original national citizenships retain some substance and function. This would be achieved if its content in particular did not extend either to full equalisation of treatment in every respect, or to nationality.

6.6.2.1 It is unlikely that full equalisation of treatment (such as laid down in Art. 4 of the US Constitution) for Community citizens in a Member-State of which they are not national, for all types of activities, including specifically employment in the state civil service, will be achieved in Europe unless in the very long term. The best strategy here would be to aim for a progressively more equal treatment over a fixed time-scale. For it is not necessary to have fully equal treatment in order to have European Citizenship. The main concern is that voting rights should be extended at some stage, and besides that, equal treatment as regards public service in posts with political and semi-political functions. There would not be much left after that, but allowing restrictions to be maintained of the sort at present imposed on employment in the public service would be one way of ensuring that national citizenship still had some substance. 99

6.6.2.2 The control of nationality, or defining who belongs by the conferring of citizenship is quintessentially a matter of sovereignty and a characteristic of the nation-state. It is an essential tool of nation-building. In order for the Community to achieve a more effective sense of collective identity among Europeans while preserving some minimum national citizenship, it is questionable whether European Citizenship has to go so far as to become a nationality, which would mean authority over nationality matters transferring to the Community patrimony. This does not mean that the Community should not eventually acquire *some* external citizenship responsibilities, for example, to protect, or to coordinate the protection of, Community citizens in third countries; nor does it mean that at some stage the laws on the acquisition of, and access to, nationality might not be harmonised, especially considering their underlying similarity.<sup>100</sup> But from the point of view of federalist strategy it could mean that we will bring the Community a major step along the path to European Union if we accept a less-than-maximal solution.<sup>101</sup> The sort of arrangement that would have to be envisaged is the exact reverse of that in the United States: there, possession of the federal/Community citizenship determines access to state citizenships and equal treatment; in the Community, access to the Community/federal citizenship would continue to be determined by possession of a Member-State citizenship. Although it should be pointed out that the definition of the status of Community citizen would remain a matter for Community law, as at present.<sup>102</sup>

## 6.7 *Possible alternative models.*

6.7.1 Better models to be followed might in fact be those of the relations between Ireland and Britain, and the overall structure of British Commonwealth Citizenship as originally conceived.<sup>103</sup>

6.7.2 The situation of Irish citizens in Britain (and vice versa) is that of the peculiar status of 'non-alien' which falls somewhere in between those of 'citizen' and 'alien'. This derives clearly from the traditionally close relations between the two countries, and no doubt as well from the way that Irish nationality law, based on the constitution, claims Northern Ireland and people born there as its own. This can be compared to how the status of those Germans from the German Democratic Republic and further East has been conceptualised under the law of the Federal Republic of Germany.<sup>104</sup> Thus, Irish citizens in Great Britain are legally not aliens, which has significant consequences for their treatment by public authorities. There is also a Common Travel Area, meaning freedom of movement between the two islands and across their common land frontier in Northern Ireland.<sup>105</sup> This even involves reciprocal arrangements whereby Irish immigration officials will enquire of third-country nationals seeking entry whether their intended final

destination is Great Britain, in order by common agreement to filter out 'backdoor' immigration into Great Britain. <sup>106</sup> This is exactly the consequence that the Schengen group of countries are facing up to: that, with the establishment of a common external frontier, every state will have to trust their partners to impose adequate controls on those seeking entry from third-party states in order that the abolition of controls between the partner states is realistic. <sup>107</sup> Finally, Irish citizens living in Great Britain, and since recently British citizens in the Republic, have full political rights, in that they can vote and stand in local and even national elections. <sup>108</sup>

6.7.3 The model that the structure of Commonwealth Citizenship provides is also highly relevant for Europe and the considerations above. Under these arrangements, a citizen of a Member-State of the Commonwealth was a citizen of the Commonwealth. <sup>109</sup> This originally had far-reaching consequences: before the first UK immigration restrictions were imposed in 1961, <sup>110</sup> it meant that any Commonwealth Citizen could go and live there. This has since changed: <sup>111</sup> it has also changed in other Commonwealth Member-States for British Commonwealth Citizens. But once in, (with the right of abode) Commonwealth Citizens have the right to vote and stand in Westminster elections and have access to public office and the public service. <sup>112</sup> What is most interesting about this structure is that the national law of the Member-States determines who has access to the benefits of the common citizenship, as is the case with European Citizenship.

## Section 7      EUROPEAN CITIZENSHIP: A FEDERALIST PROPOSAL.

7.1      The importance of a clear concept of citizenship effectively propagated along with, and through, identity symbols has already been indicated. This implies a need for political awareness and consciousness-raising campaigns of the sort that the Commission already conducts in relation to the notion of 'Citizens' Europe'. <sup>113</sup> What these campaigns need in order to be able to operate more effectively is a precise codification of citizenship rights in a solemn constitutional document so that the exact meaning and relevance of being a citizen can be made known and put across more convincingly. Only in a readily accessible, simplified form will the existence of European Citizenship grab and hold the attention of the people who are its potential beneficiaries. One can already see this effect in the interest aroused by the Social Charter, which has successively attracted so much attention precisely because it presents a series of complicated proposals in a simple, appealing conceptual package. '1992' and the 'Single Market' achieved a similar effect and have become enormously effective symbols of widespread identification with the Community and with this particular stage in the integration process. A codification of rights

in a Citizens' Charter could have the same mobilising and unifying effect.

7.2 The following is presented as catalogue of measures which if implemented would amount to a European Citizenship worthy of a federal Union and specifically adapted to the aim of uniting Europe.

*7.2.1 Full freedom of movement, establishing the equivalent of the Common Travel Area (CTA) without border controls which exists between Ireland and Great Britain, the Scandinavian <sup>114</sup> and BeNeLux countries and the Schengen group of countries after 1990.*

*7.2.2 Equalisation of treatment in all aspects of the relationships between Community citizens and state authorities except employment in the public service. Eventually this exception could be suitably restricted so as to enable Community citizens to stand for national election and to hold most public offices which have political functions.*

*7.2.3 As an alternative to, and complement of, equalisation of treatment, for the Member-States to work together to relax their rules on naturalisation to make this an easier option for those Community citizens permanently resident in their jurisdiction to become fully integrated if they so wished, on the basis of reciprocal multilateral standards. Such entitlement must include an element of enablement through educational and vocational schemes designed to support integration through, for example, language training. This would be included in the general supporting policies (see below, 7.2.9).*

*7.2.4 The right to vote in all elections below national level, and European elections, for Community citizens resident in a Member-State of which they are not nationals, as well as the right to be elected, to hold political meetings and to organise political parties in connection with those elections. Furthermore, a long-term deadline should be declared for the introduction of a right to vote in national elections for resident Community citizens. This could be a period of over ten years. In addition, an obligation to implement a right to stand in national elections could be specified within a similar time period, or a longer one if this is necessary to obtain agreement.*

*7.2.5 Enforceable social rights extended to cover every citizen and not just the economically active, with full exportability or mobility of benefits and contributions. The need for back-up policies to ensure inter-state burden-sharing apply particularly to this type of entitlement (see below, 7.2.9).*

*7.2.6 A formal declaration to the effect that European Citizenship exists, and that the status of Europeans from one Member-State from the point of view of another should not be that of aliens or foreigners but of citizens. <sup>115</sup> This might indicate the basis by which European Citizenship is acquired, and that access to it remains through the possession of the nationality of one of the Member-States. This would make clear that Community citizenship had no aspiration to become a nationality in the foreseeable*

future. This declaration could underline an obligation to cooperate in the matter of consular assistance to Community citizens in third countries and it could lay down a framework for such cooperation, which might involve amalgamating various national diplomatic representations so as to provide a wider geographical spread of protection. <sup>116</sup>

*7.2.7 Over and above the preceding rights effected in legislation, a Charter of Citizens' Rights and Freedoms codifying common political rights and listing the fundamental freedoms associated with being a Community citizen. Such a Charter might also contain fundamental rights and freedoms, provisions for which of these rights were to be applied only to citizens, and provisions for the relationship between the Community jurisdiction and that of the institutions of the European Convention on Human Rights. Ideally, this would specify what role if any was to be played by the ECHR Court. Again it need not necessarily be in binding legal form, at least not initially.*

*7.2.8 Several other measures flow by implication from the foregoing: not the least some degree of harmonisation of direct taxation and measures to prevent tax avoidance; <sup>117</sup> a common system of residency registration; some agreement about national service obligations; and cooperation in immigration and aliens policy. For those with well-founded concerns about the enhanced controls that they see being instituted at the external Community borders, <sup>118</sup> and the consequences for the already deplorable treatment of refugees and asylum-seekers, a common European Citizenship would offer the following possibilities:*

*7.2.8.1 Any harmonisation of the standards of treatment given to 'foreigners' and the degree to which rights are extended to them could ensure a 'levelling-up' to the highest standards currently available. Admittedly this seems a remote possibility, <sup>119</sup> but the level of interest generated in initiatives for European Citizenship might 'spin-off' onto consideration of its effects for those not included in it.*

*7.2.8.2 The common aliens policy that, inevitably, would become necessary in the event of the abolition of internal border controls suggests that some form of burden-sharing should be agreed at European level which would enable refugees to go to the state that they thought offered them the best chances and for all states so affected to be effectively compensated out of central funds. <sup>120</sup> A pooling of resources and distribution of burdens across the countries of Western Europe integrated in the Community would seem to offer a more efficient way of dealing with the problem and a way to reduce the force of the economic arguments against a more open and liberal refugee policy.*

*7.2.9 A programme of enablement measures to make these rights effective, attractive and usable.*

*7.2.9.1 In general terms this citizenship package would only succeed if accompanied by reforms increasing the democratic legitimacy of Community institutions, by such measures as direct participation through referenda; extending the legislative powers*

of the European Parliament; consolidating the executive powers of the Commission and providing in some way for its direct election. The Community citizens would then no longer have the right to elect representatives who were legislators only for certain matters, but for most matters which the citizens themselves held to be necessary. The latter could themselves have a direct say over certain major pieces of legislation and possibly constitutional amendments, and could also have a say in the election of the executive, whether directly or indirectly. <sup>121</sup>

7.2.9.2 More specifically, these citizenship rights would only be enabled by 'flanking' or supporting policies financed by an adequately funded and democratically controlled budget. Such policies would be designed firstly to enable disadvantaged groups and regions, so ensuring the cohesion of the Community; <sup>122</sup> and secondly, to counter the 'social dumping' problem by financial burden-sharing and compensation which would accompany whatever harmonisation measures that had been achieved in the social field. Harmonisation would not have to mean absolute uniformity.

## Section 8 CONCLUDING REMARKS.

### 8.1 *European implications.*

The above proposals would consolidate the existing elements of European Citizenship and give them real substance. Having such a structure in the Community would give Citizenship a greater role in constructing a more federal EC and in transmitting a sense of European identity. If the entitlements are backed up with enabling and enforcement measures, then this could make a sense of citizenship, of belonging to the Community, a real experience in everyday life, for people everywhere in its territory irrespective of its borders. And this might at last approximate to Monnet and Schuman's aim of a *solidarité de fait* between the people of Europe. <sup>123</sup>

### 8.2 *Global implications.*

8.2.1 The existence and evolution of European Citizenship indicate the beginning of a new era in world history, when the subjects of international politics and law will increasingly be persons and not states. Human rights, the environment and disarmament are all fields where individuals or small groups of individuals linked together across national frontiers on a non-governmental basis increasingly can dominate the global agenda. This is likely to lead for pressures for the sort of governmental structures that involve common citizenship rights.

8.2.2 The worldwide monitoring of human rights, often by non-governmental organisations and independent news media consisting of individual activists, the international concern at infringements, and the growing desire to enforce minimum standards, will lead to the spread of regional systems of jurisdiction of the type that already exists in Western Europe and, ultimately, to some global

form of a rule of law for individuals. This, perforce, is likely to be accompanied by the growth of representative international institutions. Other factors creating a sense of world solidarity and tending to push the world in the direction of a common citizenship will be:

8.2.2.1 the growing concern for the environment and the political movements and information networks this has given rise to;

8.2.2.2 the extensive transnational contacts between 'citizen diplomats' working for peace and disarmament.

8.2.3 The first steps to inter-regional arrangements directly linking individuals are likely to be between Western and Eastern Europe and/or between Western Europe and North America, but there are already frameworks in existence in many regions with great potential for the future. <sup>124</sup> In all of these scenarios, if it musters enough political will to apply an effective policy, the European Community could play the active role of catalyst as well as simply providing an example of supranational citizenship for others to follow (see also above, 6.4.2).

---

TROISIEME PARTIE : LES ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA PROMOTION DE L'IDENTITE EUROPEENNE

Chapitre I. Le rôle des institutions communautaires comme traductrices et productrices d'identité  
 par Robert TOULEMON, Président de l'Association Française d'Etudes pour l'Union Européenne (A.F.E.U.R.)

Le processus d'intégration engagé depuis bientôt quarante ans conduit à confier des responsabilités de plus en plus étendues à des institutions communes. Celles-ci ne peuvent remplir convenablement leur fonction si leur autorité n'est pas reconnue comme légitime par les peuples. L'existence même des institutions a un caractère pédagogique. Elle aide les peuples d'Europe à prendre conscience de leur appartenance à une entité commune. C'est l'existence d'intérêts communs à gérer et à défendre qui légitime les institutions.

Il existe donc un rapport dialectique entre l'état de l'opinion et celui du droit. Les institutions, dans une Europe fondée sur le principe démocratique, reflètent les tendances de l'opinion. Mais leur existence et leur action influencent aussi l'opinion. Encore faut-il veiller à ce qu'un décalage ne se produise pas entre prise de conscience et transfert des compétences.

Les institutions doivent être traductrices et productrices d'identité, c'est-à-dire qu'elles doivent répondre aux attentes d'unité qui existent à des degrés divers dans la population européenne au-delà des intérêts et des aspirations des diverses catégories, mais aussi contribuer à développer dans cette population le sentiment d'appartenance à une identité commune, de partage d'un destin commun.

C'est dans la mesure même où l'union de l'Europe se construit dans la paix, sans hégémonie externe ou interne, et dans un processus plus rationnel que passionnel qu'il est difficile d'y intéresser l'opinion publique dans sa masse. La qualité des mécanismes institutionnels doit en quelque sorte suppléer le manque de passion.

Or l'évolution des institutions depuis quarante ans ne répond que très imparfaitement à cette exigence. En dépit des succès extraordinaires obtenus par la Communauté, en dépit du soutien dont jouit l'intégration européenne dans l'opinion publique d'à peu près tous les pays membres et de beaucoup de pays non membres, le moins qu'on puisse dire est que les institutions souffrent d'un déficit d'autorité et de popularité. Les innombrables attaques venant des horizons les plus divers contre "la technocratie bruxelloise" de même que les taux d'abstentionaux dernières élections du Parlement Européen en font foi.

Comment s'explique cette situation ? Quels remèdes envisager ? Telles sont les deux questions qui seront examinées dans ce chapitre.

Section I. Les institutions européennes expriment mal l'identité européenne par suite de leur insuffisante représentativité et de leur confinement au domaine économique

1. La faiblesse de représentativité tient au fait que les institutions européennes sont trop éloignées des populations.

La Commission souffre en particulier d'un statut ambigu qui traduit bien les qualificatifs employés pour la désigner. Les journalistes et les hommes politiques parlent volontiers de la bureaucratie ou de la technocratie bruxelloise. Les Commissaires dont le statut est plus politique que technique, sont néanmoins souvent considérés comme des fonctionnaires. Leur responsabilité collective devant le Parlement est généralement ignorée. Aussi les qualifie-t-on souvent de politiquement irresponsables.

Les initiés savent à quel point ces imputations sont erronées. Qui pourrait considérer Jacques DELORS comme un fonctionnaire sans responsabilité politique ? Cependant le sérieux de l'actuel Président de l'institution et les qualités éminentes de plusieurs des membres de l'actuel collège comme du précédent n'ont pas réussi à modifier suffisamment l'image de la Commission pour qu'elle apparaisse ce qu'elle est en fait : la préfiguration du futur gouvernement de l'Europe.

Comment une assemblée de chefs de gouvernement ou de ministres nationaux, absorbés par leurs tâches domestiques et prisonniers des intérêts et des points de vue propres à chacun de leurs Etats, pourraient-ils tenir le rôle de l'Exécutif politique dont l'Europe manque si cruellement ? Dans la pensée des fondateurs et dans la logique politique et juridique, c'est à un collège distinct des gouvernements nationaux qu'échoit la fonction exécutive principale. Or la Commission remplit à peu près ce rôle dans la Communauté actuelle mais son image et son statut lui permettent difficilement d'y prétendre dans une union qui couvrirait la politique extérieure non économique et la défense. Telle est en fait la principale raison pour laquelle les Etats ne parviennent pas en ces domaines à dépasser le stade d'une coopération de portée très limitée.

La responsabilité de cette situation est partagée. La plus grande part en revient aux gouvernements qui n'ont cessé d'ignorer l'esprit des traités dans la manière dont ils ont procédé à la désignation des commissaires. Cette désignation, de collective qu'elle devait être, est devenue individuelle, à la seule exception du président. Chaque gouvernement se croit autorisé, avec la complicité intéressée des autres, à désigner son ou ses "représentants", alors que les membres du collège sont tenus à s'engager par serment à ne recevoir aucune instruction et à délibérer en toute indépendance. Pis encore, on a vu jadis le Général de GAULLE révoquer M. Etienne HIRSCH, Président d'Euratom, et naguère Madame THATCHER ne pas renouveler Lord COCKFIELD l'un et l'autre étant accusés de zèle européen excessif et surtout d'excès d'indépendance.

Le Parlement a aussi sa part de responsabilité. Il a oublié que l'arme de la censure était à sa disposition. Il pouvait difficilement la brandir lorsqu'il n'était pas élu au suffrage direct. Mais aujourd'hui, on comprend mal qu'il tolère le mode de désignation des commissaires.

Cette affaire est loin d'être formelle. La manière dont ils sont désignés a des conséquences, non seulement sur le comportement des commissaires, mais sur l'institution tout entière. Les carrières des fonctionnaires à l'intérieur de la Commission dépendent autant des services discrets qu'ils ont pu rendre au gouvernement de leur pays d'origine qu'à leur loyauté à l'institution et à la cause européenne. Certes il serait déraisonnable de négliger l'utilité de relations confiantes entre commissaires et fonctionnaires européens d'une part, ministres et fonctionnaires nationaux d'autre part. Il n'en demeure pas moins qu'une déontologie d'indépendance s'impose qui est aujourd'hui l'objet de violations nombreuses et rarement sinon par une promotion.

Le Parlement est l'institution représentative par excellence. Or la faible mobilisation des électeurs et le fort taux d'absentéisme que l'on observe dans la plupart des pays portent une atteinte grave à sa représentativité et ce qui est plus grave encore à la crédibilité de l'entreprise européenne dans son ensemble. La première des explications est sans doute la limitation des pouvoirs et des compétences de l'institution et l'insuffisante connaissance qu'a la masse des citoyens des affaires communautaires, y compris de l'extension récente de l'influence du Parlement sur les décisions. Il faut y ajouter le sentiment, par contraste avec les élections nationales, de l'absence d'enjeu politique majeur, l'exécutif n'étant pas en cause. Le mode de scrutin politique dans la plupart des pays donne aux partis politiques plus d'influence qu'aux électeurs sur les désignations et éloigne par trop les électeurs des futurs élus. Les pays qui pratiquent le système des listes nationales (France, Espagne, Pays-Bas, Irlande, Grèce et Portugal) encouragent par là même la présentation comme arguments électoraux de la défense des intérêts

nationaux plutôt que celle des intérêts européens communs. Enfin en France, le rôle dévolu aux têtes de liste tend à faire de l'élection européenne un galop d'essai pour l'élection présidentielle suivante même si celle-ci en est éloignée de six ans, comme on a pu le constater en 1989.

Le déficit de représentativité des institutions communautaires a aussi pour origine la mise à l'écart des Parlements nationaux et des institutions régionales.

L'élection du Parlement européen au suffrage direct a été un incontestable progrès dont on n'a pas fini de mesurer les conséquences. Elle n'en a pas moins eu pour conséquence de couper tout lien entre la Communauté et les Parlements nationaux. Certains d'entre eux, principalement le Britannique et le Danois, ont mis en place des mécanismes qui leur permettent de suivre de près la marche des affaires communautaires et de contrôler les positions prises par leur gouvernement dans le Conseil. Ce contrôle est parfois source de blocage. Mais il contribue aussi à une meilleure connaissance des exigences communautaires au sein des Parlements nationaux.

Une autre voie que semblent décidés à explorer les présidents des Parlements nationaux consisterait à formaliser et à multiplier les contacts entre ceux-ci et le Parlement européen. Elle se heurte à l'emploi du temps excessivement chargé des parlementaires, en particulier dans les pays où le cumul de plusieurs mandats est de pratique courante. La limitation du cumul à deux mandats majeurs récemment introduite en France est loin d'éliminer cette difficulté.

Les institutions régionales dont l'importance déjà considérable en Allemagne en Italie et en Espagne s'est accrue en France depuis les lois de décentralisation supportent de plus en plus mal d'être tenues à l'écart des institutions européennes surtout lorsque celles-ci abordent des questions qui les intéressent directement et relèvent parfois de leur compétence. Il en est ainsi par exemple de l'environnement du développement des zones rurales et plus récemment de l'éducation, de la communication et de la culture.

Ainsi a-t-on vu les Länder allemands et les Régions françaises, espagnoles et italiennes se doter de délégations chargées de suivre à Bruxelles même l'évolution des dossiers qui les intéressent. Longtemps hostile à tout contact entre les Régions et la Communauté - M. Michel DEBRE était allé jusqu'à interdire toute information des Régions françaises au sujet des financements reçus de la Communauté - les gouvernements paraissent résignés à ces contacts officieux quand ils ne les encouragent pas. Est-ce suffisant ? Faut-il aller plus loin et envisager la création d'une représentation distincte des Régions auprès ou au sein du Parlement européen ? La question est posée.

Le Comité économique et social a pour mission de représenter à Bruxelles les forces sociales organisées et d'émettre des avis à la demande de la Commission et du Conseil ou depuis quelques années de sa propre initiative. Sa représentativité gagnerait, comme celle des autres institutions, à être améliorée par un mode de désignation plus démocratique, c'est-à-dire laissant un peu moins de place à l'influence des gouvernements et un peu plus à celle des forces sociales réellement représentatives.

L'ensemble de ces défauts dans la représentativité des institutions communautaires censées incarner l'intérêt commun - Commission - ou la volonté des peuples - Parlement - a pour effet de conforter la position hégémonique qui est celle des gouvernements et à travers eux des administrations nationales dans la vie de la Communauté. C'est de leur accord que dépend encore dans une très large mesure la possibilité d'aboutir à des décisions. S'il est excellent qu'ils soient associés au processus de décision, il est déplorable qu'ils aient la possibilité de la bloquer et plus encore peut-être qu'ils l'infléchissent vers le compromis entre intérêts nationaux au détriment de l'affirmation des intérêts communs.

Curieusement certains défenseurs d'une identité européenne forte, s'affirmant comme telle face au monde extérieur, se sont faits les défenseurs de cette Europe des Etats, mieux vaudrait dire Europe des gouvernements et des administrations, qu'ils ont abusivement baptisée, "Europe des patries". Le Général et beaucoup d'autres à sa suite ont ainsi engagé la construction européenne dans une contradiction dont elle a bien du mal à se dégager. La faiblesse relative des institutions représentant l'Europe comme entité face à celles qui sont l'émanation des Etats est évidemment peu favorable à l'affirmation d'une identité européenne forte.

2. La difficulté d'être dont souffre l'Europe se manifeste par son incapacité à exister comme entité politique autonome à la fois distincte et supérieure aux nations qu'elle réunit

L'éminent fondateur du Collège de Bruges, le Recteur Henri BRUGMANS, qualifie avec pertinence l'état présent des institutions communautaires de "fédéralisme inversé". Il entend par là que les Etats ont accepté de transférer à la Communauté ou de partager avec elle des compétences qui, dans les fédérations, relèvent le plus souvent des Etats fédérés, alors qu'ils ont refusé tout transfert et tout partage des compétences politiques majeures qui sont l'apanage habituel des organes communs. Le soutien aux moindres productions agricoles, la réglementation de la chasse, la protection de l'environnement, le développement des zones rurales, certains aspects mineurs de la réglementation du travail, le soutien à la formation professionnelle relèvent de la Communauté mais jusqu'à présent ni la monnaie, ni la défense, ni les relations extérieures hors la sphère de la politique commerciale définie de manière si restrictive que les gouvernements nationaux continuent à négocier des accords avec les pays tiers en matière de crédits, de coopération scientifique, d'assistance technique ou de navigation aérienne !

Tous les observateurs avertis et certains hommes d'Etat constatent que le marché unique ne saurait être complet et durable sans l'union économique et monétaire et que celle-ci à son tour ne se conçoit pas sans une union politique responsable des relations extérieures de l'Europe et de sa sécurité.

Mais le chemin qui conduit à l'affirmation d'une identité politique commune, c'est-à-dire à l'union européenne, apparaît encore semé d'obstacles. Parmi ceux-ci le plus redoutable n'est peut-être pas l'opposition de certains Etats, en tête desquels le Royaume-Uni, car celle-ci pourrait être surmontée par une volonté ferme des autres Etats d'aller de l'avant à onze, à dix ou à neuf. L'affaiblissement du consensus, y compris entre Français et Allemands, au sujet des objectifs fondamentaux de l'entreprise européenne est autrement préoccupant. Pendant longtemps la réconciliation, la reconstruction, la résistance à la menace soviétique ont constitué des objectifs communs partagés par toutes les forces politiques à la seule exception des communistes. Ces objectifs ne peuvent plus servir d'assise commune car ils ne sont plus d'actualité. Les deux premiers, la réconciliation et la reconstruction, ont été atteints au-delà de toute espérance, même si la persistance du chômage demeure une préoccupation commune. Le dernier a perdu toute réalité dans les opinions publiques et tout particulièrement dans l'opinion allemande. Quiconque évoque la fragilité pourtant évidente de GORBATCHEV et de sa perestroïka suscite la méfiance et l'hostilité. On le soupçonne de souhaiter en secret l'échec d'une politique qui mérite en effet d'être applaudie et encouragée, dans la mesure même où on la sait précaire et réversible.

Plus profonde apparaît la divergence entre ceux, la plupart des Français et des Espagnols, des Italiens et sans doute une majorité d'Allemands, pour qui l'Europe doit trouver dans son union le moyen d'égaliser en puissance l'Amérique et la Russie, en assumant par elle-même les conditions de sa sécurité et ceux qui refusent par avance toute politique européenne de puissance.

Les Français voient dans l'Europe un État de substitution appelé à reprendre à son compte leurs ambitions nationales, au Moyen-Orient et en Afrique principalement, qu'une France réduite à l'hexagone ne peut plus assumer seule, les Italiens voient aussi dans l'Europe un État de substitution mais dont on attend d'abord qu'il supplée à la faiblesse de l'État national dans la péninsule même, les Espagnols, comme les Portugais, assimilent Europe, modernisation et démocratie. Leur attente est celle du développement chez eux et d'une grande action extérieure orientée d'abord vers la Méditerranée et l'Amérique latine.

Les pays du Benelux voient d'abord dans l'Europe une garantie contre l'hégémonie des grands États européens. D'où leur attachement aux institutions "intégrées" et leur méfiance à l'égard de l'Europe des États.

Les Danois regardent vers la Scandinavie plus que vers l'Europe qu'ils ont rejointe en vue d'intérêts exclusivement économiques. Les Grecs, comme les Espagnols, ont trouvé dans l'Europe une assurance pour leur jeune démocratie, mais n'ont pas réussi jusqu'à présent à surmonter leur complexe anti-turc et leurs faiblesses à l'égard du terrorisme anti-israélien et souvent anti-occidental.

Les Allemands, en dépit d'analyses superficielles (1), demeurent dans leur majorité favorables à l'union européenne. Mais, sous-estimant les avantages qu'ils ont tirés du marché commun grâce à leur labeur et à la qualité de leurs produits, ils ont le sentiment d'avoir beaucoup payé pour l'Europe parce qu'ils étaient les vaincus, que l'après-guerre étant terminée ils peuvent désormais, comme les autres, faire prévaloir leur intérêt, que celui-ci les conduit à rechercher inlassablement l'abaissement puis l'effacement de la grande et douloureuse cicatrice qui déchire le continent à travers leur propre chair. Pour y parvenir, ils sont prêts à beaucoup, peut-être à trop de concessions.

---

(1) Cf. Alain MINC La grande illusion. Seuil, 1988.

Restent les Britanniques dont Madame THATCHER révèle par ses excès même des penchants fondamentaux dont on ne peut espérer qu'une atténuation lente : le sentiment d'être à part, sinon supérieurs, renforcé par le souvenir de la résistance victorieuse et solitaire opposée à Hitler en 1940-1941, la nostalgie des relations de cousinage avec les Etats-Unis et les anciens Dominions, la méfiance à l'égard des constitutions écrites, y compris lorsqu'elles prennent la forme de traités, enfin l'attachement quasi religieux au dogme de la souveraineté parlementaire supérieure à toute règle.

Face à ces pulsions diverses et parfois contradictoires, faut-il renoncer à discerner une identité commune, support d'une politique commune prenant en charge un destin commun ? Non car, si l'on y réfléchit bien, si on les regarde d'assez loin et d'assez haut, ces pulsions sont plus complémentaires que contradictoires.

L'identité européenne ne peut qu'être une synthèse de ces aspirations diverses à la seule exception de celles qui nient précisément l'existence ou la potentialité d'un Etat politique européen.

L'Europe politique devra assumer une large part de l'héritage colonial franco-britannique - solidarité du Commonwealth, orientation vers l'Afrique et le monde arabe, des ambitions allemandes d'ouverture à l'Est, des aspirations hispaniques et portugaises au renforcement des liens avec l'Amérique latine, mais aussi de la volonté des petits pays de trouver dans les institutions une garantie contre toute hégémonie.

Assumer l'Europe ne signifie nullement poursuivre au nom de l'Europe les politiques nationales antérieures. Deux aspects misérables des postures actuelles de nos Etats disparaîtront avec l'union : la surenchère et la veulerie. L'une et l'autre sont la conséquence de la division de l'Europe et des inhibitions liées au passé colonial. Sans être agressive, une Europe parvenue à l'unité politique aurait les moyens de se faire entendre et respecter, que nos Etats ont depuis longtemps perdus. Le retour à une certaine fierté dépourvue d'arrogance est aussi un élément important d'identité.

La plus grande difficulté à surmonter pour réaliser l'union se situe bien évidemment dans le Domaine de la Défense, car avant de régler le problème de la dissuasion nucléaire, c'est-à-dire de déléguer le pouvoir suprême à l'Exécutif commun, étape ultime du processus, bien des étapes devront être franchies. La définition d'une stratégie commune suppose une synthèse entre la volonté d'organiser la sécurité commune et celle de contribuer à l'organisation de la paix. L'Europe devra tout à la fois se faire le meilleur avocat de l'apaisement des conflits, du désarmement, de l'organisation internationale et supranationale et se doter progressivement des moyens de sa sécurité en rendant enfin possible cette réforme de l'Alliance atlantique qui, du protectorat qu'elle est encore aujourd'hui, en ferait cette relation de deux partenaires égaux qu'avait, trop tôt sans doute, proposé John KENNEDY. Une Alliance qui revenue à sa source, la défense de la démocratie contre le totalitarisme, et prenant acte de la mondialisation des relations internationales, ne devrait plus se limiter à la zone nord-atlantique mais organiser la solidarité des démocraties et la défense des droits de l'homme dans le monde entier. Une Alliance qui n'apparaîtrait pas ainsi dirigée contre un adversaire privilégié, mais qui pourrait admettre en son sein sous des formes appropriées toutes les démocraties de la planète, y compris ceux des anciens adversaires qui auraient rejoint le camp de la liberté. Une Alliance dont l'objectif ultime devrait être une organisation mondiale où cesseraient de dire le droit les gouvernements oppresseurs de leurs propres peuples.

Une grande politique européenne intégrant ce qu'il y a de plus fort dans les traditions et aspirations des diverses nations n'est pas hors de portée. A la condition que les mécanismes institutionnels favorisent l'émergence et le développement du sentiment d'identité.

A l'inverse, la poursuite de la stagnation dans le domaine politique ferait courir à l'Europe le plus grand des risques : celui d'une divergence croissante des opinions publiques en présence de situations ou de problèmes nouveaux : l'évolution à l'est du continent, l'angoisse écologique, la distanciation américaine, la concurrence des nouveaux pays industriels, les problèmes de la dette.

Seul le débat au sein d'institutions communes qui ne soient pas confinées au domaine de l'économie permettra l'émergence d'une conscience européenne. Alors les divergences, naturelles en démocratie, ne seront pas éliminées mais elles diviseront l'opinion à l'intérieur de chaque pays et de moins en moins suivant des lignes nationales. Tel est le deuxième aspect du sujet : les institutions productrices d'identité.

## II. Les institutions productrices d'identité

En démocratie, le rôle des institutions ne se limite pas à représenter l'opinion dans sa volonté majoritaire comme dans ses divergences et à dégager une majorité de gouvernement. Elles sont aussi le creuset où se forment les identités nationales. Ainsi la conscience nationale française s'est forgée dans les assemblées révolutionnaires, tout comme un peu plus tard les consciences nationales de l'Allemagne dans la diète de Francfort ou celle de l'Italie dans le Parlement de Turin.

Cependant l'existence d'une assemblée ne suffit pas. Encore faut-il, surtout à notre époque où la complexité des problèmes et la facilité des communications ont tellement renforcé la fonction exécutive, que la collectivité des citoyens se sente représentée par une autorité suprême capable de garantir légalité et sécurité à l'intérieur et face au monde extérieur.

La réflexion sur l'évolution souhaitable des institutions ne peut se limiter à la recherche d'un équilibre acceptable entre : intérêts nationaux et intérêt commun. Elle doit aussi tenir compte de cette exigence fondamentale d'identité.

On distinguera ce qui devrait être possible à bref délai, dans le cadre communautaire actuel, en vue de promouvoir l'identité européenne et de préparer l'Union européenne à venir. On examinera ensuite comment les institutions de l'Union pourraient garantir la volonté de vivre ensemble des peuples européens.

### 1. Le stade préparatoire

Quelques réformes essentielles pour le sujet qui nous intéresse sont possibles, sans modification des traités.

Pour la Commission, l'essentiel est de revoir son mode de désignation et de le rendre enfin conforme à la lettre et à l'esprit des traités. Ceux-ci prescrivent une désignation collective par les gouvernements que ceux-ci ont transformée en une série de désignations individuelles. Une autre procédure, souvent proposée, garantirait l'indépendance des Commissaires. Elle consisterait à confier au président désigné le soin de former lui-même son équipe, en consultation avec les gouvernements. Ceux-ci ratifieraient ses choix et l'équipe se présenterait, comme l'usage s'en est déjà établi, devant le Parlement. Ce dernier qui a le droit de censurer la Commission serait bien inspiré d'en user pour révoquer tout collège désigné dans des conditions contraires aux prescriptions des traités.

Le Conseil a la double fonction législative et exécutive. Il partage la première avec le Parlement et la seconde avec la Commission. Quand il délibère comme législateur, le Conseil devrait le faire en public, sous le contrôle de la presse et de l'opinion. Composé désormais de douze membres qui ne peuvent siéger en permanence et qui changent suivant la nature des problèmes, si bien qu'on parle du Conseil agricole, financier, transports, environnement, etc... alors que juridiquement il n'existe qu'un seul Conseil, cette instance n'est pas adaptée à la fonction exécutive. Elle devrait donc accepter de laisser agir le véritable exécutif qui ne peut être que la Commission tout en exerçant sur celle-ci un contrôle vigilant, du même type que celui du Parlement. Ainsi le Conseil évoluerait vers la fonction, éminente au demeurant, qu'exerce le Sénat des Etats-Unis.

La création du Conseil européen des chefs d'Etat et de Gouvernement a été décidée en même temps que l'élection du Parlement au suffrage direct. Ainsi était préservé l'équilibre entre l'élément pré-fédéral que représentent les institutions indépendantes des gouvernements nationaux et l'élément confédéral. Après quelques années au cours desquelles il a paru s'enliser dans l'examen de questions techniques que l'instance normale de décision composée des ministres n'avait pu résoudre, le Conseil européen a acquis peu à peu sa légitimité. Pour ce qui est de la Communauté, son rôle est de fixer les orientations sur les principales questions et de tracer la voie vers l'union européenne, ainsi qu'il l'a fait avant l'Acte unique et plus récemment à propos de l'union monétaire. En matière de coopération politique qui est son domaine propre, son bilan est beaucoup plus modeste, faute de compétences, d'organe d'exécution et de moyens d'action. Certains, en tête desquels M. GISCARD d'ESTAING, ont proposé de renforcer le rôle du président du Conseil européen en prolongeant la durée de son mandat, voire en confiant cette fonction à une personnalité extérieure au collège des chefs d'Etat ou de gouvernement en exercice et ceci dans la perspective d'une désignation ultérieure au suffrage universel. Ainsi l'Europe, à l'instar des Etats-Unis et de la France, aurait enfin "un visage", celui d'un Président auréolé de prestige sinon de pouvoirs effectifs.

Séduisante en apparence du point de vue de l'identité européenne, cette suggestion soulève plusieurs objections. Tout d'abord, on voit mal les chefs de gouvernements se doter d'un président choisi en dehors d'eux, même s'il s'agit d'un ancien. On voit plus mal encore un chef de gouvernement en exercice cumuler ses fonctions nationales et une présidence européenne ayant durée et consistance. Imagine-t-on un président du Conseil italien, harcelé par son Parlement national et dont la durée moyenne de vie n'excède pas un an, accepter une présidence européenne de plusieurs années ? L'opinion publique a été trop souvent victime, à propos de l'Europe de faux-semblants qui ont contribué à la rendre sceptique et désabusée. Ce serait une erreur de lui présenter un Président de l'Europe dont les pouvoirs réels se limiteraient à convoquer ses pairs, à fixer leur ordre du jour et à remplir quelques missions rendues impossibles par l'obligation où il serait de s'en tenir à des directives strictes.

Le principe du changement de présidence chaque six mois qui s'applique à la fois au Conseil des ministres et au Conseil européen a le mérite d'intéresser à tour de rôle chacun des pays membres, y compris les plus petits, à l'avancement de l'union. Son principal inconvénient, la discontinuité, a été atténué par l'institution coutumière excellente de la troïka, qui conduit à associer aux tâches de la Présidence les prédécesseurs et les successeurs.

Dans l'état présent de la construction européenne, il est inévitable que l'Europe ait deux visages : un permanent mais limité aux questions économiques, celui du président de la Commission, l'autre éphémère mais plus politique, celui du Président du Conseil européen. L'évolution en cours tend à mettre davantage en relief ces deux personnalités. La qualité des hommes y a contribué et l'identité européenne en a tiré bénéfice. Il n'est pas possible d'aller plus loin sans modifier, non seulement les institutions, mais aussi leurs compétences et leurs pouvoirs.

## 2. Le stade de l'Union européenne

On discerne assez bien désormais le cheminement qui devrait conduire de la Communauté d'aujourd'hui à l'Union européenne du XXIème siècle : un marché unique à peu près réalisé en 1993, une union économique et monétaire progressivement mise en place au cours des années suivantes avec la perspective d'une monnaie commune vers l'an 2000.

L'incertitude qui subsiste est celle de la marche vers l'union en matière de relations politiques extérieures et de sécurité. Tous les Etats membres actuels accepteront-ils d'y participer ? Dans la négative, faudra-t-il envisager une structure distincte avec tous les risques d'incohérence que comporterait une coupure artificielle entre intégration économique et union politique ? La sagesse est sans aucun doute de s'en tenir à la méthode qu'Altiero SPINELLI avait convaincu le Parlement de faire sienne dans le projet qu'il avait adopté en 1984 : l'Union européenne à compétences politiques est constituée par un nouveau traité-constitution et non par amendement des traités actuels. Elle reprend les compétences, les tâches, l'acquis politique et juridique des Communautés appelées à disparaître de facto. Les Etats qui refuseraient d'adhérer à l'Union se verraient offrir un statut d'association correspondant à leur désir plus ou moins étendu de solidarité avec l'Union.

Cette position claire et ferme concilie deux principes incontestables. En premier lieu, nul ne peut être contraint de s'engager dans l'union. En second lieu, une minorité d'Etats réunissant une minorité de la population européenne ne peut prétendre empêcher la majorité de s'unir si telle est sa volonté.

L'adopter en toute clarté et la proclamer constitue au demeurant le moyen le plus efficace de convaincre les hésitants.

Cette hypothèque levée, il faut examiner comment les institutions de l'Union pourront acquérir une légitimité qui leur soit propre, indépendamment des délégations des Etats, c'est-à-dire comment elles pourront à la fois incarner et contribuer à conforter l'identité européenne, la conscience d'appartenir à une entité commune, la volonté de vivre et de s'organiser ensemble, en un mot de partager un destin commun.

Comme tout ensemble politique démocratique, l'Union européenne devra disposer d'un Parlement exerçant la fonction législative et de contrôle, d'un Exécutif et d'un système juridictionnel.

Ces trois pouvoirs classiques existent déjà dans le système communautaire. Chacun d'entre eux devra subir une novation pour s'adapter à l'élargissement des compétences de l'Union. Il convient en effet, pour les raisons exposées ci-dessus, d'exclure l'hypothèse d'une séparation entre des institutions qui auraient en charge l'union économique et celles qui seraient responsables de l'union politique.

Le Parlement de l'Union devra assurer à la fois la représentation des peuples, des Etats et des Régions qui composent l'Europe. La logique conduit donc à envisager trois assemblées, l'une issue de l'actuel Conseil des ministres, la seconde issue de l'actuel Parlement, la troisième à constituer de représentants des Régions d'Europe. Cependant pour des raisons de simplicité - ne pas compliquer à l'excès le processus d'élaboration des textes - et d'économie, il devrait être possible de confier à une seule et même assemblée la fonction de représentation des peuples et des régions. Il suffirait pour cela de généraliser le découpage des Etats en circonscriptions régionales déjà pratiqué en Allemagne, en Italie, en Belgique et partiellement au Royaume-Uni (pour l'Ulster et dans le reste du pays dans le cadre de 78 circonscriptions élisant chacune un seul parlementaire) tout en autorisant les Etats qui le souhaiteraient à faire désigner une partie de leurs représentants, qui ne devrait pas dépasser la moitié, sur des listes nationales. Cette logique nouvelle de représentation par étages pourrait conduire enfin à envisager la désignation d'une partie des députés sur des listes européennes plurinationales.

De même que le législatif, l'Exécutif de l'Union devrait émaner à la fois des peuples et des Etats. Le Conseil européen représentatif des Etats deviendrait une sorte de Conseil suprême de l'Union, chef d'Etat collectif en charge non de la politique au jour le jour mais des orientations majeures. Il serait dès lors justifié d'en stabiliser la présidence en instituant un mandat de trois ou quatre ans qui pourrait être confié, soit à l'un des membres du Conseil, soit à une haute personnalité élue par eux. Toutefois, suivant une suggestion présentée par M. Pierre URI au Mouvement européen de France et acceptée par lui, la rotation semestrielle serait conservée ainsi que la troïka, au niveau d'une vice-présidence, et bien entendu pour la présidence du Conseil des ministres devenu organe principalement législatif.

Le gouvernement de l'Union relèverait d'un Collège ou Conseil exécutif composé d'un nombre restreint de membres, de cinq à neuf, aucune nationalité ne comptant plus d'un membre, désignés soit par le Conseil suprême de l'Union, soit, dans un stade ultérieur, par l'ensemble des citoyens. Cette dernière formule serait de loin la plus favorable à l'émergence du sentiment d'identité commune. Elle aurait une éminente vertu pédagogique, chaque électeur étant appelé à voter pour une équipe plurinationale et chaque liste ayant intérêt à faire appel à des hommes politiques ayant acquis notoriété et popularité hors de leurs frontières. Ce serait la prime à l'anti-démagogie nationaliste si tentante et si menaçante dans l'Europe d'aujourd'hui. Il va de soi que dans cette hypothèse les pouvoirs seraient exercés collégialement, autant que possible par consensus, exceptionnellement par décision majoritaire, le président ayant voie prépondérante. Chaque membre du collège superviserait un ensemble de compétences confiées à des ministres ou secrétaires de l'Union qui seraient en fait des hauts fonctionnaires responsables seulement devant le Collège exécutif. Toutefois le Parlement devrait approuver la désignation des ministres et pourrait, dans des cas déterminés, mettre en cause leur responsabilité personnelle. De même, dans l'hypothèse d'un collège désigné par le Conseil suprême, le Parlement devrait approuver les désignations et disposerait du droit de censure.

La Cour de Justice des Communautés a acquis peu à peu une autorité croissante. Après une période d'interprétation très volontariste, très intégrationniste qui s'imposait pour faire contrepoids aux tendances minimalistes de certains gouvernements, la jurisprudence de la Cour est désormais très équilibrée et ne soulève guère de critiques.

Cependant l'institution judiciaire suprême de la Communauté souffre de plusieurs handicaps qui devront disparaître au stade de l'Union européenne et si possible avant. Encombrée elle rend ses arrêts après des délais trop longs, elle n'a pas les moyens d'imposer leur respect, enfin elle n'a pas de compétence en matière pénale alors que la criminalité internationale ne cesse de s'étendre.

Le premier handicap devrait être atténué par la création prévue par l'Acte unique d'une Cour appelée à juger certains litiges en première instance, ceux en particulier qui concernent les rapports des Communautés avec leur personnel. Une réforme plus complète s'imposera à brève échéance. Elle consistera à créer des tribunaux européens décentralisés qui seront compétents en première instance pour une certaine zone géographique constituée d'un ou plusieurs Etats membres, la Cour de Luxembourg devenant instance d'appel et les possibilités d'appel étant limitées aux cas les plus importants suivant l'appréciation de la Cour qui aurait la faculté de rejeter sans examen au fond les appels qu'elle estimerait abusifs.

Ce serait l'occasion de créer un droit social européen réprimant les crimes et délits internationaux, notamment le terrorisme, les prises d'otage, le trafic des stupéfiants, celui des êtres humains, les atteintes graves aux droits de l'homme, la fraude fiscale internationale et les atteintes graves à l'environnement. Les tribunaux nationaux auraient, suivant le cas, la faculté ou l'obligation de déférer les prévenus devant les tribunaux européens qui seraient dotés de chambres criminelles. Il y aurait obligation chaque fois qu'un autre Etat que celui détenant le prévenu en ferait la demande, ce qui aurait pour avantage d'éliminer tout conflit entre gouvernements en matière d'extradition, de terrorisme ou de qualification politique des crimes et délits.

L'existence d'un droit pénal commun et d'une procédure pénale pleinement conforme à la déclaration européenne des droits de l'homme constituerait un élément important d'identité, favorisant la prise de conscience de l'appartenance à une entité commune assurant justice et protection à tous, y compris aux minorités.

Enfin, l'exécution des arrêts serait rendue possible par une injonction adressée aux institutions concernées quelles qu'elles soient. En cas de refus persistant, il appartiendrait à l'Exécutif européen, responsable suprême de la sécurité, de mettre la force au service du droit.

L'élaboration d'un droit pénal européen ne répond pas seulement à une exigence de sécurité. Elle est un élément essentiel d'identité car elle suppose un accord sur quelques valeurs et principes fondamentaux. L'homme occidental a cru que tout ce que la science et la technique permettaient devait être réalisé. Aujourd'hui l'accumulation des armes nucléaires et la pollution qui menace l'atmosphère, les climats et les océans, mettent en question l'avenir de l'humanité, tandis que les progrès de la biologie font entrevoir l'éventualité terrifiante de la création d'êtres conditionnés et programmés. Dès à présent l'utilisation des embryons et l'action sur le génome humain appellent des règles de déontologie commune, ne serait-ce que pour des motifs de régulation de la concurrence entre laboratoires. L'Europe berceau de la science moderne se doit de prendre l'initiative d'une déontologie universelle d'inspiration humaniste.

Plusieurs pays ont ressenti le besoin de créer des comités d'éthique appelés à conseiller les autorités gouvernementales et législatives. Le moment n'est-il pas venu de constituer un conseil européen de sages composé des plus hautes autorités morales et scientifiques du continent ?

x

x            x

L'Europe n'a encore qu'une identité précaire, une fragile et incertaine conscience d'elle-même. Elle ne pourra se constituer politiquement qu'en confortant cette identité. Mais son passé, sa diversité, sa vocation lui interdisent les voies de la fermeture, du repli sur soi et de l'homogénéisation. Identité plurielle, identité ouverte, tels doivent être les mots d'ordre de l'Union en construction. C'est au demeurant dans l'ouverture aux autres continents, aux autres ensembles de peuples à la recherche de leur unité que les Européens conforteront leur propre union, même si les réalités d'un monde incertain les contraignent à défendre leurs intérêts communs et à organiser leur sécurité.

On entend parfois exprimer la nostalgie de ces grands desseins qui arracheraient les meilleurs des jeunes Européens à l'horizon restreint des ambitions individuelles. L'union de l'Europe pourrait devenir l'un de ces grands desseins dès lors que ses promoteurs l'associeraient plus clairement qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent au seul grand dessein véritable à l'aube du 3ème millénaire de l'ère chrétienne : l'organisation universelle de la solidarité humaine.

## Section II. Les institutions productrices d'identité

En démocratie, le rôle des institutions ne se limite pas à représenter l'opinion dans sa volonté majoritaire comme dans ses divergences et à dégager une majorité de gouvernement. Elles sont aussi le creuset où se forment les identités nationales. Ainsi la conscience nationale française s'est forgée dans les assemblées révolutionnaires, tout comme un peu plus tard les consciences nationales de l'Allemagne dans la diète de Francfort ou celle de l'Italie dans le Parlement de Turin.

Cependant l'existence d'une assemblée ne suffit pas. Encore faut-il, surtout à notre époque où la complexité des problèmes et la facilité des communications ont tellement renforcé la fonction exécutive, que la collectivité des citoyens se sente représentée par une autorité suprême capable de garantir légalité et sécurité à l'intérieur et face au monde extérieur.

La réflexion sur l'évolution souhaitable des institutions ne peut se limiter à la recherche d'un équilibre acceptable entre : intérêts nationaux et intérêt commun. Elle doit aussi tenir compte de cette exigence fondamentale d'identité

On distinguera ce qui devrait être possible à bref délai, dans le cadre communautaire actuel, en vue de promouvoir l'identité européenne et de préparer l'Union européenne à venir. On examinera ensuite comment les institutions de l'Union pourraient garantir la volonté de vivre ensemble des peuples européens.

### 1. Le stade préparatoire

Quelques réformes essentielles pour le sujet qui nous intéresse sont possibles, sans modification des traités.

Pour la Commission, l'essentiel est de revoir son mode de désignation et de le rendre enfin conforme à la lettre et à l'esprit des traités. Ceux-ci prescrivent une désignation collective par les gouvernements que ceux-ci ont transformée en une série de désignations individuelles. Une autre procédure, souvent proposée, garantirait l'indépendance des Commissaires. Elle consisterait à confier au président désigné le soin de former lui-même son équipe, en consultation avec les gouvernements. Ceux-ci ratifieraient ses choix et l'équipe se présenterait, comme l'usage s'en est déjà établi, devant le Parlement. Ce dernier qui a le droit de censurer la Commission serait bien inspiré d'en user pour révoquer tout collègue désigné dans des conditions contraires aux prescriptions des traités.

Le Conseil a la double fonction législative et exécutive. Il partage la première avec le Parlement et la seconde avec la Commission. Quand il délibère comme législateur, le Conseil devrait le faire en public, sous le contrôle de la presse et de l'opinion. Composé désormais de douze membres qui ne peuvent siéger en permanence et qui changent suivant la nature des problèmes, si bien qu'on parle du Conseil agricole, financier, transports, environnement, etc... alors que juridiquement il n'existe qu'un seul Conseil, cette instance n'est pas adaptée à la fonction exécutive. Elle devrait donc accepter de laisser agir le véritable exécutif qui ne peut être que la Commission tout en exerçant sur celle-ci un contrôle vigilant, du même type que celui du Parlement. Ainsi le Conseil évoluerait vers la fonction, éminente au demeurant, qu'exerce le Sénat des Etats-Unis.

La création du Conseil européen des chefs d'Etat et de Gouvernement a été décidée en même temps que l'élection du Parlement au suffrage direct. Ainsi était préservé l'équilibre entre l'élément pré-fédéral que représentent les institutions indépendantes des gouvernements nationaux et l'élément confédéral. Après quelques années au cours desquelles il a paru s'enliser dans l'examen de questions techniques que l'instance normale de décision composée des ministres n'avait pu résoudre, le Conseil européen a acquis peu à peu sa légitimité. Pour ce qui est de la Communauté, son rôle est de fixer les orientations sur les principales questions et de tracer la voie vers l'union européenne, ainsi qu'il l'a fait avant l'Acte unique et plus récemment à propos de l'union monétaire. En matière de coopération politique qui est son domaine propre, son bilan est beaucoup plus modeste, faute de compétences, d'organe d'exécution et de moyens d'action. Certains, en tête desquels M. GISCARD d'ESTAING, ont proposé de renforcer le rôle du président du Conseil européen en prolongeant la durée de son mandat, voire en confiant cette fonction à une personnalité extérieure au collège des chefs d'Etat ou de gouvernement en exercice et ceci dans la perspective d'une désignation ultérieure au suffrage universel. Ainsi l'Europe, à l'instar des Etats-Unis et de la France, aurait enfin "un visage", celui d'un Président auréolé de prestige sinon de pouvoirs effectifs.

Séduisante en apparence du point de vue de l'identité européenne, cette suggestion soulève plusieurs objections. Tout d'abord, on voit mal les chefs de gouvernements se doter d'un président choisi en dehors d'eux, même s'il s'agit d'un ancien. On voit plus mal encore un chef de gouvernement en exercice cumuler ses fonctions nationales et une présidence européenne ayant durée et consistance. Imagine-t-on un président du Conseil italien, harcelé par son Parlement national et dont la durée moyenne de vie n'excède pas un an, accepter une présidence européenne de plusieurs années ? L'opinion publique a été trop souvent victime, à propos de l'Europe de faux-semblants qui ont contribué à la rendre sceptique et désabusée. Ce serait une erreur de lui présenter un Président de l'Europe dont les pouvoirs réels se limiteraient à convoquer ses pairs, à fixer leur ordre du jour et à remplir quelques missions rendues impossibles par l'obligation où il serait de s'en tenir à des directives strictes.

Le principe du changement de présidence chaque six mois qui s'applique à la fois au Conseil des ministres et au Conseil européen a le mérite d'intéresser à tour de rôle chacun des pays membres, y compris les plus petits, à l'avancement de l'union. Son principal inconvénient, la discontinuité, a été atténué par l'institution coutumière excellente de la troïka, qui conduit à associer aux tâches de la Présidence les prédécesseurs et les successeurs.

Dans l'état présent de la construction européenne, il est inévitable que l'Europe ait deux visages : un permanent mais limité aux questions économiques, celui du président de la Commission, l'autre éphémère mais plus politique, celui du Président du Conseil européen. L'évolution en cours tend à mettre davantage en relief ces deux personnalités. La qualité des hommes y a contribué et l'identité européenne en a tiré bénéfice. Il n'est pas possible d'aller plus loin sans modifier non seulement les institutions, mais aussi leurs compétences et leurs pouvoirs.

## 2. Le stade de l'Union européenne

On discerne assez bien désormais le cheminement qui devrait conduire de la Communauté d'aujourd'hui à l'Union européenne du XXIème siècle : un marché unique à peu près réalisé en 1993, une union économique et monétaire progressivement mise en place au cours des années suivantes avec la perspective d'une monnaie commune vers l'an 2000.

L'incertitude qui subsiste est celle de la marche vers l'union en matière de relations politiques extérieures et de sécurité. Tous les Etats membres actuels accepteront-ils d'y participer ? Dans la négative, faudra-t-il envisager une structure distincte avec tous les risques d'incohérence que comporterait une coupure artificielle entre intégration économique et union politique ? La sagesse est sans aucun doute de s'en tenir à la méthode qu'Altiero SPINELLI avait convaincu le Parlement de faire sienne dans le projet qu'il avait adopté en 1984 : l'Union européenne à compétences politiques est constituée par un nouveau traité-constitution et non par amendement des traités actuels. Elle reprend les compétences, les tâches, l'acquis politique et juridique des Communautés appelées à disparaître de facto. Les Etats qui refuseraient d'adhérer à l'Union se verraient offrir un statut d'association correspondant à leur désir plus ou moins étendu de solidarité avec l'Union.

Cette position claire et ferme concilie deux principes incontestables. En premier lieu, nul ne peut être contraint de s'engager dans l'union. En second lieu, une minorité d'Etats réunissant une minorité de la population européenne ne peut prétendre empêcher la majorité de s'unir si telle est sa volonté.

L'adopter en toute clarté et la proclamer constitue au demeurant le moyen le plus efficace de convaincre les hésitants.

Cette hypothèque levée, il faut examiner comment les institutions de l'Union pourront acquérir une légitimité qui leur soit propre, indépendamment des délégations des Etats, c'est-à-dire comment elles pourront à la fois incarner et contribuer à conforter l'identité européenne, la conscience d'appartenir à une entité commune, la volonté de vivre et de s'organiser ensemble, en un mot de partager un destin commun.

Comme tout ensemble politique démocratique, l'Union européenne devra disposer d'un Parlement exerçant la fonction législative et de contrôle, d'un Exécutif et d'un système juridictionnel.

Ces trois pouvoirs classiques existent déjà dans le système communautaire. Chacun d'entre eux devra subir une novation pour s'adapter à l'élargissement des compétences de l'Union. Il convient en effet, pour les raisons exposées ci-dessus, d'exclure l'hypothèse d'une séparation entre des institutions qui auraient en charge l'union économique et celles qui seraient responsables de l'union politique.

Le Parlement de l'Union devra assurer à la fois la représentation des peuples, des Etats et des Régions qui composent l'Europe. La logique conduit donc à envisager trois assemblées, l'une issue de l'actuel Conseil des ministres, la seconde issue de l'actuel Parlement, la troisième à constituer de représentants des Régions d'Europe. Cependant pour des raisons de simplicité - ne pas compliquer à l'excès le processus d'élaboration des textes - et d'économie, il devrait être possible de confier à une seule et même assemblée la fonction de représentation des peuples et des régions. Il suffirait pour cela de généraliser le découpage des Etats en circonscriptions régionales déjà pratiqué en Allemagne, en Italie, en Belgique et partiellement au Royaume-Uni (pour l'Ulster et dans le reste du pays dans le cadre de 78 circonscriptions élisant chacune un seul parlementaire) tout en autorisant les Etats qui le souhaiteraient à faire désigner une partie de leurs représentants, qui ne devrait pas dépasser la moitié, sur des listes nationales. Cette logique nouvelle de représentation par étages pourrait conduire enfin à envisager la désignation d'une partie des députés sur des listes européennes plurinationales.

De même que le législatif, l'Exécutif de l'Union devrait émaner à la fois des peuples et des Etats. Le Conseil européen représentatif des Etats deviendrait une sorte de Conseil suprême de l'Union, chef d'Etat collectif en charge non de la politique au jour le jour mais des orientations majeures. Il serait dès lors justifié d'en stabiliser la présidence en instituant un mandat de trois ou quatre ans qui pourrait être confié, soit à l'un des membres du Conseil, soit à une haute personnalité élue par eux. Toutefois, suivant une suggestion présentée par M. Pierre URI au Mouvement européen de France et acceptée par lui, la rotation semestrielle serait conservée ainsi que la troïka, au niveau d'une vice-présidence et bien entendu pour la présidence du Conseil des ministres devenu organe principalement législatif.

Le gouvernement de l'Union relèverait d'un Collège ou Conseil exécutif composé d'un nombre restreint de membres, de cinq à neuf, aucune nationalité ne comptant plus d'un membre, désignés soit par le Conseil suprême de l'Union, soit, dans un stade ultérieur, par l'ensemble des citoyens. Cette dernière formule serait de loin la plus favorable à l'émergence du sentiment d'identité commune. Elle aurait une éminente vertu pédagogique, chaque électeur étant appelé à voter pour une équipe plurinationale et chaque liste ayant intérêt à faire appel à des hommes politiques ayant acquis notoriété et popularité hors de leurs frontières. Ce serait la prime à l'anti-démagogie nationaliste si tentante et si menaçante dans l'Europe d'aujourd'hui. Il va de soi que dans cette hypothèse les pouvoirs seraient exercés collégialement, autant que possible par consensus, exceptionnellement par décision majoritaire, le président ayant voie prépondérante. Chaque membre du collège superviserait un ensemble de compétences confiées à des ministres ou secrétaires de l'Union qui seraient en fait des hauts fonctionnaires responsables seulement devant le Collège exécutif. Toutefois le Parlement devrait approuver la désignation des ministres et pourrait, dans des cas déterminés, mettre en cause leur responsabilité personnelle. De même, dans l'hypothèse d'un collège désigné par le Conseil suprême, le Parlement devrait approuver les désignations et disposerait du droit de censure.

La Cour de Justice des Communautés a acquis peu à peu une autorité croissante. Après une période d'interprétation très volontariste, très intégrationniste qui s'imposait pour faire contrepoids aux tendances minimalistes de certains gouvernements, la jurisprudence de la Cour est désormais très équilibrée et ne soulève guère de critiques.

Cependant l'institution judiciaire suprême de la Communauté souffre de plusieurs handicaps qui devront disparaître au stade de l'Union européenne et si possible avant. Encombrée elle rend ses arrêts après des délais trop longs, elle n'a pas les moyens d'imposer leur respect, enfin elle n'a pas de compétence en matière pénale alors que la criminalité internationale ne cesse de s'étendre.

Le premier handicap devrait être atténué par la création prévue par l'Acte unique d'une Cour appelée à juger certains litiges en première instance, ceux en particulier qui concernent les rapports des Communautés avec leur personnel. Une réforme plus complète s'imposera à brève échéance. Elle consistera à créer des tribunaux européens décentralisés qui seront compétents en première instance pour une certaine zone géographique constituée d'un ou plusieurs Etats membres, la Cour de Luxembourg devenant instance d'appel et les possibilités d'appel étant limitées aux cas les plus importants suivant l'appréciation de la Cour qui aurait la faculté de rejeter sans examen au fond les appels qu'elle estimerait abusifs.

Ce serait l'occasion de créer un droit social européen réprimant les crimes et délits internationaux, notamment le terrorisme, les prises d'otage, le trafic des stupéfiants, celui des êtres humains, les atteintes graves aux droits de l'homme, la fraude fiscale internationale et les atteintes graves à l'environnement. Les tribunaux nationaux auraient, suivant le cas, la faculté ou l'obligation de déférer les prévenus devant les tribunaux européens qui seraient dotés de chambres criminelles. Il y aurait obligation chaque fois qu'un autre Etat que celui détenant le prévenu en ferait la demande, ce qui aurait pour avantage d'éliminer tout conflit entre gouvernements en matière d'extradition, de terrorisme ou de qualification politique des crimes et délits.

L'existence d'un droit pénal commun et d'une procédure pénale pleinement conforme à la déclaration européenne des droits de l'homme constituerait un élément important d'identité, favorisant la prise de conscience de l'appartenance à une entité commune assurant justice et protection à tous, y compris aux minorités.

Enfin, l'exécution des arrêts serait rendue possible par une injonction adressée aux institutions concernées quelles qu'elles soient. En cas de refus persistant, il appartiendrait à l'Exécutif européen, responsable suprême de la sécurité, de mettre la force au service du droit.

L'élaboration d'un droit pénal européen ne répond pas seulement à une exigence de sécurité. Elle est un élément essentiel d'identité car elle suppose un accord sur quelques valeurs et principes fondamentaux. L'homme occidental a cru que tout ce que la science et la technique permettaient devait être réalisé. Aujourd'hui l'accumulation des armes nucléaires et la pollution qui menace l'atmosphère, les climats et les océans, mettent en question l'avenir de l'humanité, tandis que les progrès de la biologie font entrevoir l'éventualité terrifiante de la création d'êtres conditionnés et programmés. Dès à présent l'utilisation des embryons et l'action sur le génome humain appellent des règles de déontologie commune, ne serait-ce que pour des motifs de régulation de la concurrence entre laboratoires. L'Europe berceau de la science moderne se doit de prendre l'initiative d'une déontologie universelle d'inspiration humaniste.

Plusieurs pays ont ressenti le besoin de créer des comités d'éthique appelés à conseiller les autorités gouvernementales et législatives. Le moment n'est-il pas venu de constituer un conseil européen de sages composé des plus hautes autorités morales et scientifiques du continent ?

x

x x

L'Europe n'a encore qu'une identité précaire, une fragile et incertaine conscience d'elle-même. Elle ne pourra se constituer politiquement qu'en confortant cette identité. Mais son passé, sa diversité, sa vocation lui interdisent les voies de la fermeture, du repli sur soi et de l'homogénéisation. Identité plurielle, identité ouverte, tels doivent être les mots d'ordre de l'Union en construction. C'est au demeurant dans l'ouverture aux autres continents, aux autres ensembles de peuples à la recherche de leur unité que les Européens conforteront leur propre union, même si les réalités d'un monde incertain les contraignent à défendre leurs intérêts communs et à organiser leur sécurité.

On entend parfois exprimer la nostalgie de ces grands desseins qui arracheraient les meilleurs des jeunes Européens à l'horizon restreint des ambitions individuelles. L'union de l'Europe pourrait devenir l'un de ces grands desseins dès lors que ses promoteurs l'associeraient plus clairement qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent au seul grand dessein véritable à l'aube du 3ème millénaire de l'ère chrétienne : l'organisation universelle de la solidarité humaine.

Chapitre II. Le nouveau pluralisme culturel : un défi aux institutions locales  
par Jacques DELCOURT, Professeur à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve

### Section I. Introduction

Le "nouveau pluralisme" résulte, sans doute, de la mobilité accrue qui découle de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, mais aussi de l'afflux de migrants du pourtour méditerranéen, comme aussi de régions lointaines, notamment lorsqu'il s'agit de migrations entamées pour des raisons politiques ou suite à des catastrophes naturelles.

De nos jours, en effet, les migrations de type économique semblent s'atténuer d'abord parce que le chômage reste important dans les pays européens de la Communauté, mais aussi parce que les besoins de main-d'œuvre peu qualifiée ont très sensiblement diminué. Par contre, les migrations dues à des raisons politiques et religieuses ou pour des raisons écologiques sont en augmentation sensible.

L'importance accordée à ce "nouveau pluralisme" s'explique, à la fois, par l'ampleur de la population migrante en Europe, par la grande diversité des origines ethniques, continentales, nationales et régionales et donc aussi des couleurs de peau, des langues parlées et des cultures,

Mais l'attention portée à ce "pluralisme nouveau" ne découle pas seulement des changements perçus dans la géographie des courants migratoires. Elle résulte aussi de la concentration géographique des migrants dans les régions les plus urbanisées ou industrialisées de la Communauté européenne, ainsi que du caractère perdurable de leurs implantations.

## Section 2. L'importance et la diversité des populations migrantes dans la C.E.E.

---

### 2.1. L'ampleur du phénomène sur le plan démographique

---

La population migrante ou étrangère dans la Communauté représente aujourd'hui non loin de 12,5 millions d'habitants. Mais il faut bien admettre que ce nombre ne fluctue pas seulement en fonction du mouvement interne à la population migrante, mais aussi en fonction des changements intervenant dans les codes de la nationalité. C'est le cas en Belgique où le nouveau code voté en 1985 et entre en vigueur en janvier 1987, a fait basculer dans la population belge, un nombre considérable de jeunes étrangers nés en Belgique et ayant atteint 18 ans. Il en fut de même en France, lors des transformations du même code. Mais ces coups de "cuillère-a-pot" ne changent pas du jour au lendemain la nature et le nombre des problèmes rencontrés par ces jeunes que ce soit dans le déroulement de leurs études ou dans leur insertion professionnelle. Toutefois, ils leur donnent des possibilités d'expression politique.

### 2.2. La diversité des origines géographiques et culturelles

---

La population migrante ou étrangère n'impressionne pas seulement par son nombre, mais aussi par ses origines géographiques et le nombre de nationalités communautaires et extracommunautaires et de continents qui y sont représentés dans chaque pays.

Au cours des dernières années, la diversité s'est considérablement accrue. Les origines géographiques des migrants sont souvent beaucoup plus lointaines qu'autrefois. De même, les distances culturelles entre les pays d'origine et de destination sont aujourd'hui plus grandes qu'il y a quinze ou vingt années. La diversité observable est encore renforcée par la variété des langues, des cultures d'origine et des couleurs de peau.

### 2.3. La concentration géographique des implantations

---

Même si, au début de l'existence de la Communauté, les afflux de travailleurs migrants ont pu être expliqués par des pénuries de main-d'œuvre dans la construction ou encore dans les secteurs où le travail à la chaîne était important ou encore, par exemple, par les difficultés de reconversion des anciennes régions charbonnières et sidérurgiques. Les

localisations de ces populations de remplacement que sont les populations de migrants sont devenues, le plus souvent, métropolitaines et urbaines.

Aujourd'hui, les populations migrantes se retrouvent en grand nombre dans les grandes villes, qu'il s'agisse des capitales ou des grandes villes proches des régions de vieille industrialisation. Telle est la situation dans la plupart des pays européens, même si des efforts importants visent à produire une dispersion plus grande de cette population étrangère sur le territoire.

Au Royaume-Uni, la plus grande part des migrants est implantée dans la région londonienne. En France, on les retrouve massivement dans la région parisienne. Aux Pays-Bas, ils se répartissent en grand nombre entre Rotterdam et Amsterdam. En Belgique, les contingents les plus importants se situent dans l'agglomération bruxelloise, dans et autour de Liège et de Charleroi. Il ne s'agit là que de quelques exemples.

Ces localisations, qui datent de la période de haute conjoncture économique, s'expliquent par la demande très importante de main-d'œuvre peu qualifiée dans les zones hautement urbaines et de vieille industrialisation. La fin des reconversions des régions minières et métallurgiques a d'ailleurs conduit à renforcer la concentration de la population migrante dans les zones métropolitaines nationales et dans les capitales régionales.

Ces grandes agglomérations représentent des pôles attractifs en raison de l'importance des constructions et des travaux publics et donc du travail dans ces secteurs. De même, les petites et moyennes entreprises y sont nombreuses dans les secteurs de la manutention et des services. Les services aux personnes et aux entreprises, notamment dans les tâches d'entretien et de nettoyage offrent de nombreux emplois peu qualifiés. Migrants et migrantes se retrouvent alors en grand nombre dans des secteurs, comme l'hôtellerie, la blanchisserie, les transports urbains collectifs et privés ou encore les services ancillaires des secteurs de la santé.

En s'implantant dans les agglomérations urbaines, les travailleurs migrants ont aussi un accès plus facile aux marchés secondaires et parallèles du travail, aux boulots qui s'offrent dans la part inorganisée de l'économie, ainsi qu'aux marchés du travail proches de ces grandes agglomérations

Souvent peu qualifiée, la population migrante se retrouve dans des travaux serviles, monotones, dans des tâches répétitives, dans des emplois dangereux et insalubres et dans des secteurs en profonde restructuration, les plus généralement fuis par les nationaux. Ce qui n'est pas sans rapport avec les discriminations dont cette population est l'objet.

## 2.4. L'implantation des migrants sur le marché secondaire du logement

---

Sur le marché du logement, on distingue, d'une part, le marché primaire du logement neuf et, d'autre part, le marché secondaire, celui des logements anciens et vieux. Tout comme sur le marché du travail où les travailleurs migrants occupent des emplois de remplacement, les populations migrantes se trouvent concentrées sur le marché secondaire, le plus souvent dans les quartiers et les logements dont la population locale s'est enfuie. Ces quartiers de migrants généralement constitués par nationalité se situent, selon les cas, en bordure des gares, des zones d'affaires ou commerciales et de parkings ou encore dans des quartiers bruyants en bordure des grandes infrastructures ou des zones industrielles périphériques.

Ainsi la population migrante double-t-elle le désavantage d'occuper de moins bons emplois par un autre qui est d'habiter les moins bons logements, les quartiers vieillis et en voie de délabrement suite souvent à la spéculation foncière des propriétaires publics et privés qui, les uns et les autres, jouent plus sur la valeur du terrain que des habitations vouées à la démolition dans le cadre des rénovations et redéveloppements qui se feront à terme.

De manière générale, si les travailleurs migrants se regroupent par nationalité et sous formes de petites colonies ou de ghettos, cela s'explique par le fait qu'au début de leur installation, ils peuvent y compter sur un réseau de relations suffisamment étendu et convivial, voire solidaire.

Implantés dans les régions métropolitaines, sur les marchés les plus tendus du logement, dans les régions les plus encombrées et les plus saturées, leurs conditions de vie sont souvent difficiles.

Mais n'est-ce pas là une image en voie de dépassement? Les courants et la nature des migrations ne sont-ils pas en train d'évoluer?

## Section 3. Les évolutions et les diversifications récentes de la migration

---

### 3.1. Sur le plan de la qualification

---

La réduction drastique de la demande de travailleurs peu qualifiés au cours de la crise et la profonde mutation industrielle que nous traversons depuis 1973, expliquent sans doute la sélectivité plus grande dans l'accueil et la localisation des migrants.

De nos jours, les pénuries de main-d'oeuvre apparaissent surtout dans des niveaux de travail qualifié. Mais est-ce sûr et définitif?

Par ailleurs, au cours des dernières années les courants migratoires ont fortement évolué. Ils s'étaient produits du Sud de l'Europe vers le Nord industrialisé. Ce qui explique les craintes émises dans les années soixante et septante quant à un afflux massif du Sud vers le Nord. Ces craintes n'ont pas été confirmées dans les faits. Il n'y a pas eu d'afflux massif d'espagnols, de grecs ou de portugais (dans ce dernier cas, cela s'explique par la réticence communautaire exprimée au moment de l'adhésion du Portugal quant à la migration de travailleurs portugais).

Au cours des dernières années, on a plutôt assisté à un mouvement de désindustrialisation du Nord. Ce qui a contribué à un reflux des migrants, en raison, notamment, des politiques de retour mises en place par les pays du Nord de la Communauté. Mais un certain nombre de retours sont aussi liés aux changements des régimes politiques dans les pays du Sud de l'Europe, comme aussi au mouvement plus net d'industrialisation qui s'est manifesté dans ces pays, y compris en Italie. La transnationalisation des entreprises explique elle aussi le développement accéléré dans le Sud de l'Europe et, par là, les changements intervenus dans les courants migratoires intracommunautaires.

Naguère, les migrations se composaient avant tout de travailleurs peu qualifiés, le plus généralement issus d'origine modeste et de régions pauvres et rurales; aujourd'hui, il s'agit, plus souvent qu'autrefois, de qualifiés et de cadres dont la migration est liée au développement des implantations d'entreprises. Ce sont les "company linked migrations".

### 3.2. Du point de vue de la composition familiale

-----

Au départ, les migrations ont souvent concerné des hommes seuls; aujourd'hui, on constate en grand nombre des migrations justifiées par la volonté de regroupement des familles. Ce qui est d'ailleurs favorisé par les nouvelles législations nationales. Ces mesures autorisant le regroupement corrigent partiellement le déséquilibre démographique caractéristique des populations migrantes. Mais elle contribuent à leur développement sur place. Les pays d'accueil sont ainsi placés devant les problèmes des secondes, voire des troisièmes générations de migrants. Ainsi s'atténue le "mythe du retour", véhiculé tant par les migrants que par les responsables des pays accueil, mais souvent aussi des pays d'origine.

### 3.3. Du point de vue de l'origine démographique

---

Naguère, les migrations intracommunautaires étaient les plus fréquentes, aujourd'hui, malgré les restrictions mises à leur entrée dans la Communauté, les migrants en provenance des pays tiers sont les plus nombreux. Parmi ces migrants extracommunautaires se trouvent aussi des résidents autorisés à s'implanter dans l'un ou l'autre des pays de la Communauté, par exemple, en raison de la citoyenneté que leur accorde leur ancienne colonie. A partir de là, ils peuvent chercher à migrer vers d'autres pays de la Communauté. Ces personnes, autorisées à résidence dans un des pays, posent d'ailleurs un gros problème dans le domaine de la libre circulation des travailleurs explicitement prévue dans le cadre du Traité de Rome.

### 3.4. Sur le plan du statut social des migrants

---

De nos jours, on constate que les migrations s'étendent, par delà les travailleurs, à diverses nouvelles catégories sociales. La diversification ne concerne donc pas seulement les pays et les continents d'origine. Divers programmes communautaires favorisent les échanges d'étudiants, par exemple. Mais là ne s'arrête pas la diversification. La proclamation d'équivalences concrètes entre des diplômes va sans doute multiplier les migrations communautaires de professionnels, encore qu'il ne faille pas sous-estimer la barrière que constituent les différences de langue. La libre circulation des entrepreneurs va jouer dans le même sens. Comme aussi la migration vers le sud des retraités à la recherche du soleil.

### 3.5. Dans les origines et causes de la migration

---

A toutes ces migrations passées s'ajoutent celles qui, à notre époque, résultent des demandes de plus en plus fréquentes d'asile, notamment des réfugiés politiques ou encore de ceux qui ont souffert de catastrophes naturelles ou de la famine, par exemple.

Ces migrations d'origine politique ou écologique accroissent encore la diversité culturelle dans la mesure où elles se réalisent à partir de distances géographiques et culturelles de plus en plus grandes. Une fois la tête-de-pont établie par quelques familles, la colonie a tendance à s'agrandir.

Toutefois, si le diagnostic posé ci-devant concernant la réduction drastique des besoins de main-d'oeuvre peu qualifiée est exact, cet apport de migrants d'origines nationales très diverses, souvent peu scolarisés ou

encore handicapés par leur faible connaissance, voire leur méconnaissance totale de la langue du pays d'accueil (ce qui n'est pas le cas des allemands de l'Est migrant à l'Ouest), risque alors de se concentrer dans le secteur inorganisé de l'économie.

Face à cet afflux de nouveaux migrants, il est vraisemblable que l'on s'orientera vers la délimitation de zones d'implantation en combinaison avec des critères de qualification en vue de le canaliser en fonction des besoins ou contraintes au sein des pays d'accueil.

### 3.6. Du point de vue de la dispersion géographique

---

Un dernier facteur pourrait être source d'une dispersion géographique plus grande de la population migrante dans l'avenir: la décentralisation des unités de production et le développement de la sous-traitance. Dans la mesure où il y a une certaine corrélation entre les espaces du développement économique et la répartition géographique des migrants, il y aurait là un facteur supplémentaire de dispersion des migrants dans l'espace communautaire.

## Section 4. Autres justifications de l'intérêt porté au nouveau pluralisme

---

Mais l'intérêt porté de nos jours au nouveau pluralisme a bien d'autres explications que sa diversité croissante.

### 4.1. La pérennisation de l'implantation des populations migrantes

---

Contrairement à une opinion très répandue jusqu'il y a quelques années encore, la migration et l'installation des migrants n'apparaissent plus comme temporaires mais, de plus en plus, comme durables.

Naguère, on se représentait facilement le migrant comme celui qui s'installait provisoirement dans un pays pour y gagner rapidement l'argent qui était nécessaire à sa réinstallation confortable dans son pays d'origine. En conséquence, on estimait qu'il pouvait s'accommoder d'un logement simple, d'une vie fruste, le plus souvent sans sa famille parce que cela lui permettait, soit de renvoyer de l'argent, soit de le placer en vue de son futur retour. Son but, pensait-on, était avant tout d'accumuler rapidement des économies.

Ce mythe du retour convenait bien aux responsables locaux et nationaux. D'abord, parce que cela les dispensait de devoir réfléchir aux implications d'une installation durable des migrants et de leurs familles. Par ailleurs,

l'arrivée et l'installation des migrants ne leur coûtaient pas trop cher; au contraire, elles leur rapportaient dans la mesure où ils payaient des taxes et cotisaient à la sécurité sociale.

Dans les faits et après un temps, il faut bien constater qu'un grand nombre de migrants s'installent de manière définitive dans le pays d'accueil et que, dès qu'ils le peuvent, ils y introduisent leur femme et leurs enfants.

#### 4.2. Les raisons de la pérennisation de l'implantation

---

Diverses raisons expliquent le caractère durable de l'implantation d'un grand nombre, même si le rêve d'un retour lointain ne s'estompe pas tout à fait.

Généralement les migrants occupent des emplois que les nationaux ont fui. Sauf à rétribuer mieux ces travaux ou à en réduire drastiquement la durée journalière, il est peu probable que les nationaux, jeunes ou moins jeunes, chercheront à reprendre la place des migrants.

Une deuxième cause de la pérennisation de l'installation des populations migrantes se trouve dans la possibilité de regroupement des familles. L'arrivée des familles renforce le caractère durable du séjour du travailleur qui a pu acquérir un permis de séjour définitif. On assiste alors à la féminisation de la population migrante, comme aussi au développement de son taux d'activité. D'autant mieux que l'implantation des migrants est urbaine ou métropolitaine et que, dans nos économies de services, les chances d'emploi féminin y sont grandes.

Le caractère perdurable de l'installation des migrants a encore été renforcé par l'arrêt brutal des migrations décrété dès 1974 par la plupart des pays de la Communauté, puis par le filtrage de l'immigration en fonction de réglementations strictes. Paradoxalement, ce freinage des migrations a conduit à un allongement des durées de résidence, parce que le travailleur qui serait reparti dans son pays, lors de la crise, réduirait ses chances de revenir ultérieurement dans le pays d'accueil.

En outre, si les pays européens étaient frappés par la crise, la situation dans les pays d'origine risquait d'être plus grave encore. Dans ces conditions, le retour au pays s'avérait difficilement profitable. D'autant que dans nos pays les migrants et leurs familles jouissaient de protections sociales bien plus importantes que dans leur pays d'origine.

Une dernière cause de la pérennisation de la migration se trouve dans la naissance, l'éducation, l'installation et le mariage sur place d'une seconde, voire d'une troisième génération. Pour ces nouvelles générations, le pays

d'installation des parents est celui dans lequel ils veulent étudier, vivre et travailler, même s'il peut être très attrayant de rentrer pour des vacances dans le pays de ses aïeux.

#### 4.3. Les problèmes induits

---

A partir de cette implantation durable, se posent une série de problèmes au niveau des communautés et des institutions locales que ce soit en matière de logement convenable de ces populations migrantes, qu'il s'agisse de leur éducation et de leur formation, de leur insertion professionnelle, ou encore du fonctionnement d'associations propres à une seule ou plusieurs nationalités.

Se posent alors les problèmes de convivance entre des populations étrangères appartenant à de nombreuses nationalités différentes mais aussi de relation entre les populations étrangères et nationales. Cette convivance peut être rendue fort difficile par la concurrence qui s'est développée sur l'emploi au cours de la crise, comme aussi par les problèmes journaliers d'accommodation qui résultent d'une implantation durable des populations migrantes.

A partir de cette implantation durable des populations migrantes se pose le problème de leur assimilation ou intégration dans leur diversité et leurs différences au sein des communautés, des groupes, des associations et des institutions, qu'il s'agisse des écoles, des lieux de loisir, des hôpitaux et demain des homes pour personnes âgées (car les populations migrantes vieillissent elles aussi). Là se posent, dans le concret, les problèmes du "nouveau pluralisme".

C'est parce que les nationaux savent que cette implantation risque d'être durable que l'on va se mettre à reconnaître les problèmes sociaux qui, un à un, se posent au fur et à mesure que les populations migrantes croissent, se multiplient, se diversifient et vieillissent.

La reconnaissance de ces problèmes sera d'autant plus pénible qu'on ne les aura pas prévus et qu'ils se révéleront à travers les mobilisations et les revendications sociales formulées en divers domaines par ces travailleurs et ces populations.

Comment faire alors pour que les diverses populations se sentent et vivent sur un pied d'égalité, c'est-à-dire avec des mêmes droits et des mêmes devoirs? Comment faire alors pour que soit respecté leur droit à la différence et donc, l'identité de chacun et ce, malgré leur altérité?

Les problèmes induits par la multiplication et la diversification du nombre des migrants, par la différenciation de leurs statuts, comme encore par leur mode de distribution géographique concentrée, sont nombreux. Ils découlent tantôt des discriminations encourues par les étrangers par rapport aux nationaux, tantôt du refus de reconnaître un droit à la différence aux populations étrangères. Il serait difficile, sinon fastidieux, de les analyser tous. Mais on peut chercher à les classer, à l'instar de ce que le Conseil européen de Strasbourg cherche à faire.

## Section 5. Les trois types d'action politique en faveur des migrants

---

Le Conseil européen de Strasbourg distingue généralement trois types de politiques: celles qui concernent l'immigration, ensuite celles qui sont menées en faveur des travailleurs migrants et des populations étrangères; et enfin, celles qui concernent les relations interethniques.

### 5.1. Les politiques d'immigration

---

Parmi les politiques d'immigration, il faut distinguer, d'une part, celles qui résultent de l'application du Traité et du fonctionnement des organes communautaires et, d'autre part, les politiques nationales qui régissent principalement les immigrations directes ou indirectes en provenance des pays tiers à la Communauté.

Ces législations nationales déterminent les conditions auxquelles on peut obtenir:

- un permis de travail de plus ou moins longue durée destiné à tel secteur ou tel type d'entreprises ou encore sans aucune spécification de secteur;
- un permis ou un droit de résidence (avec ou sans permis de travail, comme dans le cas des étudiants ou des retraités ou encore des ressortissants de l'une ou l'autre nationalité privilégiée par le pays d'accueil);
- le droit au regroupement de la famille;
- le droit à la citoyenneté, voire à la nationalité ou à la double nationalité.

Selon les pays, ces diverses procédures seront plus ou moins longues, plus ou moins lourdes et coûteuses.

En ces divers domaines, les pays de la Communauté ont gardé leur souveraineté et les législations ne manquent pas de diverger sensiblement, tantôt en fonction du passé colonial du pays mais aussi en fonction de leurs intérêts ou de leurs besoins différents sur le plan

économique ou même démographique (comme ce fut le cas en Belgique par exemple).

Mais les politiques face à l'immigration sont aussi déterminées par les réactions plus ou moins vives des populations autochtones face aux étrangers que ce soit en fonction de leur nationalité, de leur culture et religion, ou encore de la couleur de leur peau. Selon les pays, l'opinion publique peut être plus ou moins polarisée sur le problème de la migration, voire sur telle catégorie de migrants. De tels ressentiments se manifestent le plus nettement au niveau local.

### 5.2. Les politiques concernant les migrants et leurs familles

---

Les politiques menées en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles sont diverses. Bien qu'en de très nombreux domaines, il faille plutôt parler d'imprévoyance et d'inorganisation sociale en ce qui concerne l'accueil et l'installation des migrants. Certains pays refusent d'ailleurs de les considérer différemment des autres citoyens et donc de prévoir des mesures qui leur soient spécifiquement destinées.

Les politiques spécifiquement destinées à répondre aux problèmes des travailleurs migrants concernent, par exemple:

- l'alphabétisation et l'apprentissage de la langue du pays d'accueil;
- le logement, notamment par la délimitation de zones d'urgence afin de ne pas créer de discriminations entre les nationaux et les étrangers habitant ces zones;
- la formation professionnelle continuée ou de reconversion en cas de perte d'emploi ou encore de chômage de longue durée;
- la facilitation de l'éducation scolaire des enfants de migrants par des mesures visant l'apprentissage accéléré de la langue, par de taux d'encadrement plus élevés octroyés aux écoles dans lesquelles les migrants sont les plus nombreux, ou encore par le financement des écoles de devoir;
- l'orientation professionnelle;
- l'intégration des femmes étrangères, surtout de celles qui sont inoccupées professionnellement.

Cette énumération n'est pas exhaustive mais illustrative.

### 5.3. Les politiques relatives aux relations interethniques

---

Ces politiques concernent, tantôt les relations entre les diverses nationalités étrangères, tantôt les relations entre les autochtones et les allochtones.

Ces politiques peuvent être rassemblées sous deux rubriques. La première concerne l'exercice du droit à la différence et du droit à des associations séparées des nationaux et spécifiques, soit à une nationalité étrangère, soit à l'ensemble des migrants. Sous la seconde, on classe toutes les politiques qui visent le développement des relations de convivialité et de solidarité entre les nationaux et les étrangers, mais aussi entre les différents types de populations étrangères.

Du point de vue de la gestion locale, il est assez difficile de déterminer quelle priorité accorder à tel problème sur tel autre, ou encore à telle politique sur telle autre. D'autant plus que la centralisation ou la régionalisation de la formulation des politiques et de leur mise en oeuvre, ou encore du traitement des problèmes, varie selon les pays de la Communauté européenne.

Quelques problèmes apparaissent pourtant stratégiques et, tout d'abord, ceux qui concernent l'éducation et la formation, puis celui de la création et du fonctionnement d'associations séparées et autonomes (que ce soit sur le plan culturel ou religieux ou encore sur le plan syndical et politique) ou, enfin, celui de la participation politique, voire du droit de vote sur le plan local. En effet, dans le présent, les élus et les responsables politiques apparaissent coincés entre le service des électeurs et celui de populations incontestablement dérangeantes, parce qu'avec elles, plus rien n'est jamais la même chose et que par rapport à elles, avec la crise de l'emploi et la montée démographique rapide des populations migrantes, on assiste à une montée parallèle de sentiments et de pratiques racistes, parfois involontairement ou inconsciemment racistes.

## Section 6. Le problème scolaire: un bon analyseur

---

Les populations migrantes se caractérisent par leur relative jeunesse. De plus ces populations s'étant regroupées par zones, voire par nationalité, il n'est pas rare que les jeunes migrants soient instruits dans des écoles de quartier fuies par les jeunes autochtones, comme aussi par des enseignants peu préparés à la gestion d'une classe multinationale, multilinguale, multiculturelle, voire multiraciale et, le plus généralement, peu informés des pratiques, coutumes et croyances, valeurs et normes des jeunes auxquels ils s'adressent.

Mais le problème scolaire ne concerne pas que les élèves et les enseignants ou encore les écoles où se retrouvent en grand nombre les fils et les filles des travailleurs migrants. Du point de vue de la société globale et des communautés locales, le problème est de savoir comment développer un enseignement interculturel au service d'une société et de communautés multiculturelles. Le "nouveau pluralisme" a ainsi des implications qui

dépassent de loin les quartiers et les zones d'implantation des populations migrantes et qui concernent tant les autochtones que les allochtones.

On n'en vient pas facilement à cette visée "interculturaliste". Dans un premier temps, on imagine que la solution du problème scolaire des jeunes migrants se trouve dans la compensation des handicaps.

### 6.1. Les limites de la politique de compensation des handicaps

---

Au départ, les écoles ont cru que la meilleure chose à faire était essentiellement d'introduire les jeunes immigrés à la langue et à la culture du pays d'accueil. C'étaient là les outils de leur réussite scolaire et du succès de leur cheminement professionnel ultérieur. Pour assurer cela, il fallait combler un handicap qui se trouvait inévitablement du côté des immigrés.

Peu à peu cependant, on s'est rendu compte de l'énorme distorsion entre la culture de l'école, déjà à distance par rapport aux jeunes nationaux d'origine populaire, et la culture d'origine des familles de migrants. Peut-être surtout lorsque l'immigration est provenue en nombre croissant des pays de culture et de religion islamiques.

Cette distance transparait d'autant mieux que, dans les sociétés avancées, la lecture et l'écriture sont primordiales, alors que, dans certaines sociétés ou régions d'origine, elles sont presque absentes. Ainsi se comprend le cloisonnement culturel qui s'établit entre les milieux scolaire et familial des jeunes migrants.

Cette distance apparait d'autant plus élevée que les enseignants perçoivent mal les expériences des jeunes et de leurs parents dans les pays d'origine. Ils sont, de même, généralement peu perceptifs des contraintes et conditions de vie de familles totalement déracinées et assez sauvagement réimplantées dans l'un des pays de la Communauté. Rien ou presque rien dans leur formation ne leur donne une connaissance des cultures de l'immigration, ou encore des méthodes pédagogiques adaptées au développement d'une pédagogie interculturelle. Rien dans leur formation ne les prépare aux impératifs de fonctionnement et de développement d'une société pluraliste nouvelle, à une décentration par rapport à leur attitude assez naturellement ethnocentrique, comme l'est, le plus souvent, celle de leurs élèves autochtones par rapport aux allochtones.

Quant aux jeunes étrangers, moins bien introduits à l'univers scolaire, moins soutenus et préparés aux épreuves scolaires, ils se retrouvent rapidement en difficulté. Ce qui, par ricochet, va peser sur les enseignants qui se verront engagés dans des responsabilités qui dépassent souvent les

activités scolaires proprement dites. Mais les problèmes avec ces jeunes ne sont pas seulement d'ordre pédagogique, on les retrouve sur le plan administratif. On comprend cela dès que l'on pense aux formulaires à remplir, aux communications à faire et aux lettres à composer par l'enseignant ou par la famille pour être et rester en règle avec l'école.

Dans un premier temps, l'on songe le plus souvent à développer une pédagogie de compensation ou de support, et à des initiatives de rattrapage. Sur ce plan, il n'est pas toujours aisé de savoir quelles sont les méthodes les plus efficaces en vue de l'émancipation des jeunes migrants. Ainsi, au départ, en Allemagne, l'établissement de classes séparées ou d'heures de cours à destination spécifique des migrants paraissait une attitude raciste. Aujourd'hui, on est convaincu que la capacité d'intégration se développe de manière accélérée si l'on sépare, durant un nombre limité d'heures, les populations autochtones et allochtones. Durant ces heures, on peut introduire les autochtones à des cultures différentes. Durant ces mêmes heures, on peut travailler la connaissance de la langue des pays d'origine des jeunes migrants, à la fois pour qu'ils ne perdent pas leur enracinement culturel d'origine, mais aussi parce que cela paraît indispensable à leur assimilation correcte de la langue du pays d'accueil.

Mais avec quels enseignants va-t-on travailler le mieux: uniquement avec des nationaux? Avec de jeunes enseignants issus de la seconde génération? Ou encore avec des enseignants recrutés directement dans les pays d'origine? et alors lesquels? Car les pays d'origine peuvent être culturellement divisés, comme le sont les pays du Maghreb entre les arabes et les berbères. Quelle culture faut-il respecter dans ces cas? La culture officielle ou les sous-cultures? De fait, lorsque les jeunes migrants, comme il arrive souvent, appartiennent à une sous-culture forte, ils vivent le plus souvent une situation éclatée entre une triple appartenance et sont alors tiraillés entre la culture et la sous-culture du pays d'origine et celle du pays d'accueil.

Confrontés à ce problème, certains responsables nationaux et locaux prétendront aisément que de ce point de vue les jeunes migrants ne peuvent être traités différemment des minorités culturelles ou régionales nombreuses dans nos pays de la Communauté, qu'il s'agisse, par exemple, des catalans, des basques, des corses, des bretons, des occitans ou des alsaciens, des gallois ou des écossais ou des irlandais.

Dans un premier temps, il s'est également avéré utile de développer des activités péri-ou parascolaires, à travers, par exemple, des écoles de devoir au niveau des quartiers ou des activités de week-end. Ces activités sont utiles pour développer la complémentarité entre l'école, le quartier et la famille. Elles aident à engager le dialogue entre les écoles et les familles.

Ce n'est qu'après une longue période que l'on s'est mis à penser à une pédagogie et à un enseignement interculturels qui ne serait pas simplement promu à destination des jeunes élèves issus de l'immigration mais parallèlement à destination de tous. Car comment préparer à une société pluraliste nouvelle sans cette approche pour tous de ce qu'on appelle aujourd'hui "l'interculturalité"?

## 6.2. Vers un enseignement interculturel?

---

Généralement, c'est au moment où l'on entame cette démarche interculturelle que l'on découvre les contradictions fondamentales entre les cultures. En effet, il est aisé de reconnaître que la religion islamique est, à l'instar de la nôtre, une religion monothéiste ou encore qu'une introduction et des comparaisons s'imposent sur le plan de la littérature ou encore de la culture entre nos pays et les pays arabes. Mais ces démarches à visée interculturelle ne vont pas sans poser de problèmes.

Ainsi, par exemple, en Islam, religion et politique sont deux domaines confondus, alors que chez nous, il y a séparation entre l'Eglise (les églises) et l'Etat. En Islam, l'intolérance religieuse est considérable. Face à l'intégrisme religieux et à des sociétés théocentriques, très hiérarchiques et sexistes, nos sociétés égalitaires et pluralistes et, donc, essentiellement tolérantes, se trouvent désarçonnées. Le paradoxe est fondamental. En effet comment nos sociétés pluralistes et tolérantes peuvent-elles aller jusqu'à souffrir l'intolérance des autres? Comment, dans ces conditions, espérer une tolérance et un respect réciproques?

Comment faire, si en favorisant la connaissance des valeurs ancestrales du pays d'origine, nous plaçons les jeunes immigrés en porte-à-faux par rapport à nos sociétés? A contrario, comment agir, si en introduisant les jeunes aux valeurs de nos civilisations, nous les écartons des valeurs et normes cultivées dans leur familles?

De manière générale, lorsqu'on nous demande s'il est normal d'enseigner et de valoriser la langue des pays d'origine des immigrés? Nous sommes pour... De même, si l'on nous demande si nous sommes prêts à collaborer à la revalorisation de leurs expressions culturelles et à la conservation de leur folklore? Nous sommes également favorables.

Nous sommes beaucoup plus réticents lorsque la revalorisation des cultures d'origine conduit à des comportements très différents, lorsque les jeunes filles veulent porter le tchador en classe, comme récemment en France et en Belgique ou lorsqu'elles refusent de suivre les cours de gymnastique ou de natation donnés en mixité? Que faire lorsque la revalorisation des cultures d'origine introduit à des conduites de résistance, voire de

contestation par rapport aux comportements et aux valeurs qui s'imposent dans notre culture? Que dire lorsqu'un jeune arabe explique que dans l'Islam, la notion d'assurance va à l'encontre de la confiance qu'il faut faire au Seigneur?

Si l'on raisonne un cran plus loin, la question qui se pose est de savoir si en revalorisant la culture d'origine, on ne bloque pas l'émancipation nécessaire des jeunes par rapport à leurs parents? Du point de vue des jeunes immigrées des pays islamo-arabes, la revalorisation de la culture d'origine peut les condamner à fuir l'école, dès que possible, à la fin de l'obligation scolaire imposée par nos Etats. Revaloriser la culture d'origine, n'est-ce pas les condamner à subir des violences corporelles, à souffrir le rapt d'enfants, à se soumettre à la répudiation. La réhabilitation de la culture d'origine peut signifier le retour à une dépendance à laquelle les adolescentes cherchent à échapper. L'investissement considérable des jeunes filles immigrées dans la scolarité peut s'expliquer par cette volonté d'émancipation féminine par rapport aux rôles qui leurs sont traditionnellement dévolus. Ainsi, réintroduire les jeunes à leur culture d'origine peut faire obstacle à des ruptures qu'ils souhaitent peut-être opérer.

Une politique n'a pas toujours les effets que l'on recherche. Ainsi, selon les cas, revaloriser les cultures d'origine peut être, pour les uns, une occasion de s'enfoncer dans des attitudes de retrait; pour d'autres, cela peut être un ressourcement utile à la fois à la construction de leur identité et à leur intégration.

En tout cas, l'importance que nous accordons au ressourcement dans la culture d'origine, ne devrait jamais être une occasion de détournement de l'attention des jeunes immigrés par rapport aux problèmes brûlants que constituent leur insertion professionnelle ou encore, la conquête d'un espace politique dont jusqu'ici ils sont exclus, sinon interdits. Au contraire, la revalorisation des cultures d'origine pourrait être le moyen de conquérir un espace culturel, une audience à partir de laquelle réaliser leur insertion dans le champ économique et leur émancipation dans le champ politique.

Par ailleurs, une visée interculturelle peut s'accommoder d'une structure pluraliste des écoles. Toutefois, celle-ci devrait alors être pensée de manière à ne pas écraser ou, au contraire, à exacerber unilatéralement les différences, mais de sorte à déboucher sur un véritable dialogue interculturel.

## Section 7. Le droit d'association: un autre analyseur

---

S'il fallait définir les enjeux du "nouveau pluralisme" culturel, on dirait sans doute qu'il comprend la reconnaissance de la diversité et donc l'affirmation d'un droit réciproque à la différence. C'est de ce droit que nous voudrions traiter plus à fond ci-après.

Le respect du droit à la différence, s'il favorise le développement des identités, peut de ce fait déboucher sur la création d'associations spécifiques, éventuellement par nationalité et, parallèlement, développer une compétition, voire des conflits entre les groupes. De ce point de vue, il est parfois difficile de jouer dans la nuance et de définir ce que très exactement on tolérera, car il n'est pas certains que ces regroupements distincts par nationalité ou pour l'ensemble des étrangers soient toujours pacifiques. D'autant plus que les migrants et leurs familles subissent de nombreuses discriminations au sein de nos sociétés et de nos communautés. Dans ces conditions, on comprend qu'ils ne soient pas sans revendications, même si la crise de l'emploi a durant un temps freiné leur mobilisation et accru les sentiments et réactions racistes surtout sur le plan local, là où les relations interraciales ou interethniques ne peuvent être évités.

Deux politiques sont alors possibles: ou bien on autorise les migrants à constituer des associations séparées ou bien, au contraire, on cherche à ce qu'ils s'intègrent dans les associations existantes. Dans la plupart des pays européens et en de nombreux domaines, c'est la seconde solution qui a été préférée et les associations spécifiques aux migrants sont difficilement tolérées.

Pourtant si l'on reconnaît un droit à la différence, celui-ci devrait se traduire dans une possibilité de choix entre des formes d'associations séparées ou intégrées tant sur le plan local que national.

En théorie, cette possibilité s'imposerait le plus lorsque la distance culturelle est la plus grande entre les populations nationale et étrangère, lorsque non seulement les habitudes vestimentaires et alimentaires sont divergentes, mais surtout les systèmes de valeurs et de normes. Dans ces cas, les relations sont plus difficiles à établir et, de part et d'autre, on peut souhaiter se retrouver regroupés séparément. Lorsque les identités nationales et religieuses sont très fortes, il paraît bien devoir en être ainsi. C'est généralement le cas pour les populations islamiques d'ailleurs souvent accompagnées, dans leurs migrations, d'une fraction de leurs élites religieuses naturellement favorables à des regroupements dans des associations ou centres islamiques et dans des lieux qui puissent leur servir de mosquées. Pour ces populations, il faut le reconnaître, il s'agit là de conditions indispensables à leur pratique religieuse. Pour elles, se posent

des problèmes d' instruction religieuse séparée, voire de création d'écoles islamiques. Il en est abondamment question en Belgique. D'autant plus que les juifs y sont déjà autorisés à organiser leurs écoles en application des articles de la Constitution.

En prolongement de ces problèmes, certains pays, tels le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède, par exemple, reconnaissent que les associations ethniques favorisent l'intégration à terme. Ces groupements sont alors subsidiés par l'Etat ou les pouvoirs locaux. Ils obtiennent également audience auprès des autorités locales. Aux Pays-Bas, les migrants ont même le droit de vote au plan communal. En Belgique, existent des Conseils Consultatifs Communaux qui fonctionnent sur base d'élections organisées parmi les migrants.

Par contre, des pays, comme l'Allemagne fédérale, par exemple, sont beaucoup plus restrictifs et refusent que les migrants s'organisent séparément des nationaux. En République fédérale, l'identification au pays d'accueil est attendue de la part des migrants qui, sinon, peuvent toujours retourner dans leur pays.

Même si des formations séparées ont été acceptées en quelques domaines et par divers pays, il n'est pas certain que tel soit le modèle généralement préféré. L'idée de base est, en effet, que les migrants doivent s'inscrire dans la solidarité globale, plutôt que de cultiver des solidarités partielles et spécifiques à leur groupe d'origine. Ainsi, même si les syndicats ont finalement accepté en leur sein des regroupements par nationalité, ils sont contre l'auto-organisation des travailleurs migrants. De même, si les associations de parents d'élèves sont pour la participation des familles étrangères dans les écoles, elles hésitent à leur donner une place et des moyens spécifiques et elles voient généralement d'un mauvais oeil, les migrants qui tentent de se regrouper par nationalité pour former des associations de parents, comme le font, par exemple, les espagnols installés en Belgique. Ainsi tout en reconnaissant que la migration a ses problèmes, une organisation autonome des migrants est généralement accueillie avec suspicion par les groupes nationaux existants.

Par ailleurs, là où des regroupements spécifiques ont été autorisés, comme aux Pays-Bas, par exemple, il n'ont pas toujours constitué la force d'émancipation indispensable à un traitement des étrangers sur un pied d'égalité, à l'élimination des discriminations ou encore, à une intégration plus large des personnes et des différentes catégories de migrants. L'explication s'en trouve dans l'absence fréquente de leaders naturels et dans une crainte latente de la part des membres de se voir soumis à des formes de rétorsion de la part des autochtones ou des institutions administratives locales ou nationales peu enclines à un traitement négocié ou contesté des dossiers ou des cas.

Ainsi, le droit à la différence et la liberté d'association qu'il implique, ne changent pas d'office l'ensemble des réseaux de relations qui s'établissent aux différents points de contact entre les populations autochtones et allochtones. Ce droit et cette liberté ne transforment pas d'office les différentes formes de discrimination subies par les migrants au sein des systèmes dans lesquels ils s'implantent.

## Section 8. La lutte contre les discriminations

---

Du point de vue des migrants, des discriminations apparaissent d'abord sur le plan des législations sociales mais aussi du marché du travail où ils occupent en nombre important des emplois lourds, dangereux ou insalubres ou alors des emplois de seconde zone pour des rémunérations qui ne sont pas toujours très élevées.

Dans presque tous les pays, les emplois publics sont de droit réservés aux nationaux, y compris les postes dans l'enseignement public, par exemple. Toutefois, aux Pays-Bas, la plupart des emplois dans les secteurs et services publics ont été rendus accessibles aux résidents. Si l'on veut, à l'avenir, éviter l'ensemble des discriminations inscrites dans les diverses législations nationales, sociales, régionales et locales, il faudrait impérativement que l'on arrive à ce que la nationalité n'y soit plus déterminée par le droit du sang mais par le droit du sol et par l'appartenance territoriale.

Les discriminations ne se retrouvent pas seulement sur le marché du travail et dans le domaine des protections sociales, il en est également de nombreuses dans le domaine et sur le marché du logement, ainsi que dans l'aménagement des zones et territoires. Les familles de migrants se localisent le plus souvent dans des quartiers en voie de dévalorisation, dans des logements densément peuplés et donc saturés, dans des zones sans beaucoup d'espaces verts, dans des quartiers souvent abandonnés à la spéculation des propriétaires et des responsables politiques locaux qui tablent sur des plans de redéveloppement pour ne plus faire d'investissements d'entretien ou d'aménagement, tout en cherchant à retirer de leurs propriétés ou de leurs territoires et biens communaux un maximum d'argent ou de taxes.

De plus, parfois inconsciemment, parfois volontairement, nos populations autochtones affichent de la distance et de la méfiance par rapport aux migrants, surtout vis-à-vis de ceux qui sont culturellement les plus étrangers. Ainsi, par exemple, il n'est pas rare que les commerçants craignent la fuite de leur clientèle nationale suite à l'arrivée de migrants dans le quartier. L'accueil laisse alors à désirer. De la même façon, il arrive

fréquemment que les écoles envahies par les fils et filles de migrants soient fuies par les nationaux. L'accueil réservé aux jeunes migrants n'y est pas nécessairement meilleur.

Quant aux services publics locaux, y compris la police, ils se trouvent rapidement débordés, voire déboussolés par les obstacles à la communication mais aussi par la difficulté de comprendre un ensemble de problèmes que l'on ne peut aisément traiter par le canal des procédures bureaucratiques courantes. Tout ceci ne va pas sans heurts.

Il en est de même dans les services sociaux et parmi leurs personnels qui tout en voulant aider à la résolution des problèmes selon des normes et des règlements en vigueur se heurtent aux aspirations, coutumes et valeurs des populations allochtones, ou alors se retrouvent coincés entre les aspirations des jeunes générations et les valeurs protégées par ceux de la première génération.

Enfin jusqu'ici, dans nos pays, sauf à nouveau aux Pays-Bas, le droit de vote au plan local est refusé aux migrants qui n'ont pas opté pour la nationalité du pays d'accueil. Aux Pays-Bas, les migrants n'ont pas seulement le droit de vote, ils sont éligibles. Depuis les dernières élections communales, vingt cinq représentants étrangers ont d'ailleurs été élus et siègent au conseil communal dans diverses grandes villes du pays.

Face à ces situations habituelles de discrimination, il est nécessaire de se demander quelle place accorder dans ou au dehors des associations existantes à de nouveaux publics dont les intérêts ne sont pas nécessairement identiques aux intérêts défendus par les nationaux. Il en a déjà été question ci-devant et nous nous sommes prononcé en faveur d'organisations spécifiques si tel était le vœu des migrants. Mais nous avons aussi remarqué que de telles associations ne redressent pas nécessairement les situations et que les discriminations peuvent malgré tout subsister.

Un "nouveau pluralisme" doit se traduire dans nos pays, d'abord dans une série de mesures visant à l'élimination de toutes les discriminations basées sur la nationalité. Celle-ci devrait être redéfinie en partant du concept de territorialité.

Mais ce "nouveau pluralisme ne doit-il pas aussi conduire à des mesures de discrimination positive, à l'instar de ce qui s'est fait aux Etats-Unis? En effet, les populations étrangères résidant sur le territoire de notre Communauté européenne, cumulent souvent les désavantages dus à leur position professionnelle et sociale dans le système et ceux dus à leur origine étrangère.

### Evaluation de la population étrangère dans la C.E.E.

Situation en 1987 - en milliers de personnes

Pays	Population étrangère	
	totale	musulmane
Allemagne	4.500	1.590
Belgique	900	218
Espagne	300	160
France	3.700	1.640
Grèce	100	-
Italie *	+- 1.000	-
Luxembourg	100	-
Portugal	30	-
Royaume-Uni	-	700

Total C.E.E. +- 12.500 +- 4.500

\* dont 200.000 personnes régulièrement inscrites + 200.000 personnes régularisées récemment et environ 600.000 clandestins (?).

## Bibliographie consultée

BERGMAN E. "Social Effects of Migration in Receiving Countries - A Theoretical Approach", *International Migration*, Vol.27, N° 2 June 1989, pp. 217-224.

CASTLES Stephen, "The Guest-Workers in Western Europe - An Obituary", *International Migration Review*, Vol. 19, N° 3, Winter 1986, pp. 761-778 .

DELCOURT Jacques, "Ville et immigration", in ouvrage collectif, *Demain les villes? - Essai de réflexion prospective*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles 1982, pp. 319-325.

ENTZIGER H.B., "Race, Class and the Shaping of a Policy for Immigrants: The Case of the Netherlands", *International Migration*, Vol. 25, March 1987, pp. 5-19.

KÄHN René, *Migrants et travail en Europe*, Presses Interuniversitaires Européennes, Maastricht 1989, 129 p.

O'BRIEN Peter, "Continuity and Change in Germany's Treatment of Non-Germans", *International Migration Review*, Vol. 22, N° 3, 1989, pp. 109-134.

PENNINX Rinus et P. MUUS, "No Limits for Migration After 1992 - The Lessons of the Past and a Reconnaissance of the Future", *International Migration*, Vol. 27, N° 3, September 1989, pp. 373-388.

PENNINX Rinus, "International Migration in Western Europe Since 1973: Developments, Mechanisms and Controls", *International Migration Review*, Vol. 20, N° 4, 1989, pp. 951-972.

REITZ Jeffrey G., "The Institutional Structure of Immigration as a Determinant of Inter-Racial Competition: A Comparison of Britain and Canada", *International Migration Review*, Vol. 22, N°1, 1989, pp.117-146.

SCHOENEBERG Ulrike, "Participation in Ethnic Associations: The Case of Immigrants in West Germany", *International Migration Review*, Vol.19, N° 3, Winter 1987, pp. 416-435.

TABOADA-LEONETTI Isabelle, "Culture d'origine, cultures immigrées: réflexions sur le traitement idéologique ambivalent de ces notions", *Revue des Sciences de l'Homme*, N° 77-78, Juillet-Décembre 1985, pp.121-142.

ONDORF W., "Social Effects of Migration in Receiving Countries - Similarities and Differences", *International Migration* , Vol. 27, N° 2, June 1989 , pp. 206-216.