

N° 361

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983 1984

Annexe au procès verbal de la séance du 6 juin 1984

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant la ratification d'un Accord instituant une **Fondation européenne** (ensemble un Acte final et un Arrangement).*

Par M. Jacques GENTON,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palméro, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueque, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (7<sup>e</sup> législ.) : 1264, 2065 et in-8° 555.

**Sénat** : 309 (1983 1984).

**Traité et conventions.** *Fondation européenne*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b>	
La création de la Fondation européenne s'inscrit dans la perspective d'une relance de la construction européenne, et son projet de rapprocher l'Europe des citoyens répond à un besoin essentiel	3
<b>I. -- LE CONTEXTE GÉNÉRAL DU PROJET : LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE PASSE PAR UN EFFORT VISANT A RAPPROCHER LES CITOYENS DE LA COMMUNAUTÉ</b>	<b>4</b>
<b>A. Le paradoxe de la construction européenne : alors que les mécanismes institutionnels se démocratisent, l'Europe demeure une réalité étrangère aux citoyens</b>	<b>4</b>
1°) <i>Un recours accru aux mécanismes démocratiques</i>	4
a) <i>Les référendums d'adhésion</i>	4
b) <i>L'élection de l'Assemblée européenne</i>	4
2°) <i>La relative indifférence de l'opinion publique européenne</i>	5
a) <i>Les sources d'information</i>	5
b) <i>Un puissant intérêt potentiel encore inexploité</i>	5
c) <i>Les signes d'une relative indifférence : sondages et taux d'abstention aux scrutins</i>	5
d) <i>Raisons de l'indifférentisme en matière de questions européennes : la méconnaissance des institutions et la technicité des questions évoquées</i>	6
3°) <i>Les remèdes proposés :</i>	6
<i>un effort d'information sur la Communauté Européenne</i>	6
<i>l'émergence d'une politique culturelle susceptible de toucher de plus vastes franges de la population</i>	6
<b>B. La genèse de la Fondation européenne, et l'émergence de la politique culturelle, troisième pilier de la construction européenne</b>	<b>7</b>
1°) <i>Le rapport Tindermans de 1975</i>	7
2°) <i>Le conseil européen de Copenhague (avril 1978)</i>	7
3°) <i>Le mémorandum français de novembre 1981</i>	7
4°) <i>La signature de l'Accord du 29 mars 1982</i>	7
<b>II. PRÉSENTATION DE LA FONDATION EUROPÉENNE</b>	<b>9</b>
<b>A. Un vaste domaine de compétences pour des actions indirectes</b>	<b>9</b>
1°) <i>Les lignes directrices de sa mission générale</i>	9
2°) <i>Les programmes d'actions prioritaires</i>	9
3°) <i>Les modalités d'action de la Fondation</i>	10

<b>B. — Structures et moyens</b> .....	10
1°) <i>Les organes directeurs : une structure classique</i> .....	10
a) <i>Le Conseil : les deux préoccupations qui inspirent sa composition et le statut de ses membres</i> .....	10
<i>l'indépendance relative de la Fondation</i> .....	10
<i>la prépondérance de l'influence des Etats membres sur celle de la Communauté</i> .....	11
- <i>la suggestion de votre rapporteur</i> .....	11
b) <i>Le Comité exécutif</i> .....	11
c) <i>Le Secrétaire général</i> .....	11
2°) <i>Les moyens matériels</i> .....	12
a) <i>Le financement</i> .....	12
1 — <i>L'origine des ressources : primauté de la contribution communautaire</i> .....	12
2 — <i>Le pouvoir de l'Assemblée européenne sur cette « dépense non obligatoire »</i> .....	12
3 — <i>Les menaces effectives</i> .....	12
b) <i>Le siège : sa fixation à Paris confirme la vocation culturelle de la France</i> .....	13
<b>LES CONCLUSIONS FAVORABLES DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	13

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant la ratification d'un accord, conclu le 29 mars 1982 par les dix pays membres de la Communauté Economique Européenne. Cet Accord prévoit la création d'une Fondation Européenne, à vocation essentiellement culturelle, dont le siège est fixé à Paris.

L'institution de cette Fondation peut paraître à première vue d'importance secondaire. La modestie de la dotation communautaire qui constituera au début l'essentiel de ses ressources semble aller dans ce sens : que représente une dotation de quatre millions d'Ecus pour les trois premières années par rapport à un budget européen annuel qui s'élève maintenant à 25 milliards d'Ecus ? Votre rapporteur estime cependant qu'en dépit de la faiblesse de ses moyens, cette Fondation peut être amenée à jouer un rôle non négligeable car les deux faces principales de sa mission la situent dans la perspective directe d'une relance de la construction européenne. Chargée de développer la connaissance que les citoyens peuvent avoir de la construction et des institutions européennes, elle contribuera peut-être dans une certaine mesure à aplanir la contradiction qui existe entre les mécanismes démocratiques de la Communauté et la relative indifférence de l'opinion. Investie d'une compétence générale en matière **culturelle** elle représente l'embryon d'un nouvel aspect de la politique communautaire que certains appellent de leurs vœux et qui est parfois présentée aujourd'hui comme le troisième pilier de la construction européenne.

Votre rapporteur aimerait développer ces deux points avant de vous présenter les grands traits de la future Fondation Européenne

**I. — LE CONTEXTE GÉNÉRAL DU PROJET :  
LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE  
PASSE PAR UN EFFORT VISANT A RAPPROCHER  
LES CITOYENS DE LA COMMUNAUTÉ.**

**A. — Le paradoxe de la construction européenne.**

La Fondation européenne est chargée par l'accord qui la crée de développer une plus grande compréhension de l'intégration européenne et de son histoire. Elle contribuera peut-être ainsi à lever une contradiction préoccupante : en effet, alors que les mécanismes de la construction européenne se démocratisent, l'Europe demeure une réalité étrangère aux citoyens qui la peuplent.

**1. — *Un recours accru aux mécanismes démocratiques.***

La construction européenne ne se résume pas à des questions techniques d'organisation de marché qui n'intéresseraient que quelques catégories socio-professionnelles bien déterminées. L'étendue de son domaine et l'influence déterminante qu'elle joue sur l'avenir des nations qu'elle associe, lui confèrent un caractère profondément politique qui lui interdit de négliger la volonté populaire.

*a)* Les gouvernements pour la plupart l'ont d'ailleurs très bien senti en 1972, lors du premier élargissement de la Communauté. Les traités ne prévoyaient pas la nécessité d'une consultation populaire préalable à l'adhésion d'un nouvel Etat membre. Toutefois, le recours au **referendum** fut presque général parmi les pays candidats à l'entrée dans le **Marché commun** : Danemark, Irlande et Norvège y sacrifièrent, et le veto populaire norvégien démontra l'importance de la consultation. Si la Grande-Bretagne y fit exception cette année-là, elle organisa en 1975 un referendum sur son maintien dans la Communauté, qui servit de fondement à la renégociation de son adhésion au Traité de Rome.

*b)* Le recours au **suffrage universel** est d'ailleurs entre depuis ce temps dans les institutions communautaires, et je ne pense pas qu'il

soit utile de rappeler, à quelques jours des élections européennes, que les membres de l'Assemblée de la Communauté sont élus depuis 1979 au suffrage universel direct.

Cependant, par un étrange paradoxe, alors que les institutions européennes enregistrent un recours accru aux mécanismes démocratiques, l'Europe demeure encore une réalité largement étrangère aux citoyens qui la peuplent.

## 2. -- *La relative indifférence de l'opinion publique.*

a) L'attitude de l'opinion publique européenne à l'égard de la Communauté peut être relativement bien cernée à partir des résultats des scrutins passés et des données statistiques fournies par différents sondages ainsi que par les « euro-baromètres » que publie la Commission des Communautés européennes. Ces sources révèlent une attitude globalement favorable mais fortement teintée d'indifférence.

b) En dépit des réticences anglaises, l'opinion publique européenne éprouve une **sympathie** certaine à l'égard de la construction européenne. Récemment encore, un sondage Figaro-Sotres en date du 10 mai 1984 indiquait que 85 % des Français étaient favorables à la Communauté économique. Cette attitude s'accompagne en bonne logique d'un **désir croissant de participer** à la construction de l'Europe. Les « euro-baromètres » constituent à ce titre une source d'information précieuse. Ils montrent que la proportion de l'opinion favorable à l'élection des parlementaires européens est passée de la moitié en 1973 à près des deux tiers aujourd'hui. L'attitude propice à la démocratisation est désormais largement majoritaire dans tous les pays de la Communauté, y compris au Royaume-Uni, au Danemark et en Irlande, naguère plus partagés, et montre l'existence d'un **puissant intérêt potentiel** dans l'opinion.

Toutefois, cet intérêt potentiel n'est guère exploité et, si l'on excepte quelques catégories socio-professionnelles directement atteintes par la réglementation des marchés, l'opinion publique, dans son ensemble, ne semble concernée que d'assez loin par les questions européennes qu'elle envisage avec **plus de détachement que de passion**.

c) Le niveau élevé des abstentions aux scrutins européens en est une preuve manifeste. Sans remonter jusqu'au référendum français de 1972 sur l'élargissement qui avait connu le pourcentage record de 40 % d'abstentions, on se rappellera que la participation électorale lors du

scrutin de 1979 pour la désignation des parlementaires européens, ne dépassa guère en moyenne les 60 %, sauf au Luxembourg, et en Belgique où le vote est obligatoire. La France, en cette occasion, se situait dans la moyenne, avec un taux de participation de 61,3 %.

Les sondages viennent corroborer ces conclusions.

Une récente enquête de la SOFRES indiquait que seuls 51 % des Français interrogés voyaient dans l'élection des parlementaires européens un scrutin important, et que 61 % des électeurs tiendraient compte avant tout des problèmes intérieurs pour la détermination de leur vote, révélant combien les débats nationaux, vivement ressentis, occultent les perspectives européennes encore bien lointaines.

d) Cet étrange mélange de sympathie et d'indifférence se peut sans doute expliquer par de multiples raisons. On a pu certes incriminer dans certains cas le mode de scrutin retenu : la représentation proportionnelle à l'échelon national appliquée dans de nombreux pays (\*) porte en elle tous les risques de glissement vers des clivages de politique intérieure, aux dépens des préoccupations électorales proprement européennes.

Mais on doit également convenir que l'Europe et ses institutions demeurent mal connues, et que la technicité des questions qui monopolisent son activité se prête mal à de vastes débats susceptibles de toucher l'opinion.

### 3. *Les remèdes envisagés.*

Deux types d'actions conjoints peuvent être proposés pour remédier à cette contradiction :

— un effort d'explication de l'idée européenne, et d'information sur la Communauté, ses objectifs et son histoire devrait être consenti afin de rapprocher l'Europe des citoyens et de rendre ceux-ci plus responsables à l'égard des choix essentiels qui se posent aujourd'hui à l'Europe.

— sans négliger les politiques économique et sociale traditionnelles de la Communauté, encourager des actions parallèles dans des secteurs susceptibles de toucher de plus vastes franges de la population et de lui faire percevoir l'effort d'unification de l'Europe. La Culture,

(\*) En France, au Danemark, en Grèce, au Luxembourg, aux Pays Bas

générale par nature, au contraire des techniques et des problèmes économiques sans cesse plus ésotériques, semble être à ce titre un domaine privilégié.

Le projet de création d'une Fondation européenne répond à ces préoccupations.

### **B . — La genèse de la Fondation européenne et l'émergence de la politique culturelle, troisième pilier de la construction européenne.**

1°) L'idée d'une Fondation européenne est déjà ancienne, puisqu'elle remonte au **rapport** que **M. Tindemans** avait présenté en décembre 1975 au Conseil Européen, sur le thème de l'Union Européenne. M. Tindemans estimait que l'Europe ne pourrait sortir de la crise où elle s'enfonçait que par un effort volontaire qui ferait effectuer à son unification un bond en avant ; et soucieux de ne pas cantonner la Communauté dans des problèmes purement techniques qui demeurent impénétrables aux opinions publiques, il insistait sur la nécessité de rapprocher l'Europe des citoyens et prônait la création d'une Fondation Européenne qui pût ajouter un versant culturel à la politique communautaire, et participer ainsi à l'émergence d'une « nouvelle conscience européenne ». Il estimait en effet qu'une fondation fournirait un cadre juridique approprié, car elle permettrait la participation élargie d'une multitude d'organismes tant publics que privés.

2°) La décision d'instituer cette Fondation sur la base d'accords conclus entre les Etats membres, fut prise à Copenhague par **le Conseil Européen**, lors de sa session des 8 et 9 avril 1978. Il en définit également les grandes lignes, les objectifs, l'organisation, le mode de financement, et en fixa le siège à Paris.

3°) Après une éclipse de trois années, le gouvernement français a pris l'initiative de reprendre ce projet, en novembre 1981, dans son **mémoire sur la relance européenne**. Il y estimait en effet que « la construction européenne ne progresserait que si la culture, qui constitue un des éléments fondamentaux de l'identité des peuples européens, devenait un des éléments de l'effort des Etats membres ».

4°) Cette initiative a rencontré un succès rapide qui montre la maturité du projet, puisque le Conseil des « Affaires étrangères » a arrêté dès le 22 mars le texte final de l'accord, et que celui-ci a été signé



le 29 mars 1982 par les représentants des Etats membres, à l'occasion de la cérémonie de commémoration du 25e anniversaire de la signature du Traité de Rome.

Après ces quelques mots qui vous ont permis, je l'espère, mes chers collègues, de situer ce projet de Fondation européenne dans son contexte, et d'en saisir les enjeux, votre rapporteur estime pouvoir passer à l'examen des grands traits de ce futur organisme.

## II . -- PRÉSENTATION DE LA FONDATION EUROPÉENNE.

La Fondation européenne créée par l'Accord du 29 mars 1982 se voit confier une mission ambitieuse et multiforme, puisque, aux termes du préambule de l'accord, elle devra « favoriser la compréhension entre les peuples dans toutes sa dimension humaine, sociale et culturelle », et donner aux citoyens de l'Europe une « perception concrète de la réalité du progrès vers l'objectif de l'union européenne »

Toutefois, son rôle sera plus un rôle d'impulsion, de complément et de soutien qu'il ne consistera en une prise en charge directe et entière d'une action donnée. Aussi la Fondation européenne peut-elle s'accommoder de moyens financiers modestes, mais doit-elle être dotée d'une organisation largement ouverte sur l'extérieur.

### A. Un vaste domaine de compétences pour des actions indirectes.

1°) L'article 2 de l'accord indique les **lignes directrices de la mission** confiée à la Fondation, et les regroupe autour de trois thèmes généraux :

l'accroissement de la compréhension mutuelle entre les peuples de la Communauté économique européenne

la promotion d'une meilleure connaissance du patrimoine culturel européen dans sa riche diversité et dans son unité.

le développement de la compréhension de l'intégration européenne.

2°) Pour parvenir à ces objectifs extrêmement vastes et larges, la Fondation établira son **programme** fixant des **actions prioritaires** dont l'article 5 énumère une liste variée qui n'est d'ailleurs pas limitative. Ces actions peuvent consister

dans une étude des moyens permettant de sauvegarder le patrimoine culturel,

- dans l'encouragement de l'apprentissage des langues ou des échanges de personnes, dans la conception de programmes destinés à répondre aux besoins de la jeunesse,
- dans l'organisation de démonstrations populaires et attrayantes de l'identité de la Communauté ...

3°) Les **modalités d'accomplissement** de ces programmes d'action sont précisées par l'**article 3**. Il s'agit plus pour la Fondation de « faire faire » ou d'aider à faire que d'entreprendre seule un projet. Elle doit en effet entreprendre par priorité des actions indirectes propres à soutenir et orienter les activités d'autres institutions, et ne doit prendre l'initiative d'actions directes que dans la mesure où les autres organismes ne sont pas susceptibles de les engager.

Ces modalités d'action permettent à la Fondation, en dépit de l'importance des missions qui lui sont confiées, de se contenter de moyens relativement modestes.

## B. Structures et moyens de la Fondation.

### 1. - *Les organes directeurs : une structure classique.*

Suivant le schéma désormais traditionnel des organisations internationales, la Fondation européenne est dotée de deux organes collégiaux - le Conseil et le Comité exécutif - assistés d'un Secrétaire général.

a) Le **Conseil** est chargé d'assurer la haute direction de la Fondation, et d'en déterminer les orientations générales. Il sera composé de personnalités de haut niveau, choisies parmi les nationaux des Etats parties à l'accord, en raison de leur compétence et de leur expérience. Leur statut et leur mode de désignation répondent à **deux préoccupations** essentielles : la volonté d'assurer la prépondérance des Etats membres ; le souci de respecter les conditions d'une relative indépendance de la Fondation.

L'**indépendance de la Fondation** est garantie par le principe de l'incompatibilité des fonctions de membres du Conseil et de membre d'un gouvernement national ou de membre de la Commission des Communautés européennes. Elle se trouve toutefois compromise à un double titre par la brièveté du mandat, fixé à quatre ans, et par la pos-

sibilité qui est offerte d'en obtenir le renouvellement une fois. Tout ceci affaiblit l'indifférence de son titulaire aux pressions qu'est susceptible d'exercer l'autorité investie du pouvoir de nomination.

— la **prépondérance de l'influence des Etats** membres au sein du Conseil - et du Comité qui en est issu - se trouve assurée par un dosage minutieux du pouvoir de nomination. Les membres du Conseil se répartissent en effet entre trois catégories d'inégale importance numérique.

— La première catégorie est formée des 20 membres nommés par les Etats, à raison de 2 par Etat.

— La seconde catégorie contient les 10 membres choisis par la Communauté.

— Les membres du Conseil appartenant à ces deux précédentes catégories cooptent enfin leurs 10 derniers collègues.

Votre Rapporteur aimerait à ce propos vous faire part d'un **regret** plus que d'une suggestion véritable, car il sait bien qu'un accord international soumis à votre ratification ne saurait faire l'objet d'amendements, mais doit être approuvé ou refusé en bloc et sans modification. Il trouve en effet dommage que l'on n'ait pas songé à créer une quatrième catégorie de membres du Conseil, qui eussent été nommés par les Parlements nationaux. Il est vrai qu'à raison d'au moins deux membres par pays dans cette nouvelle catégorie, les effectifs totaux des Conseils se fussent alors portés à 60, alourdissant terriblement son poids.

b) Cette objection n'est toutefois pas nécessairement dirimante puisqu'il existe, à côté du Conseil, un **Comité exécutif**, à effectif réduit, chargé des actes d'administration générale de la Fondation. Ses membres, au nombre de 20, sont désignés par les Etats parties à l'accord et par le Conseil en son propre sein, de façon à reproduire si possible la proportion des trois catégories présentes au Conseil.

c) Enfin, un **secrétaire général**, nommé par le Conseil, se voit reconnaître une compétence générale pour l'assistance des deux organes collectifs et non permanents de la Fondation. Il prépare leurs travaux et veille à l'exécution de leurs décisions. On peut toutefois estimer que la pratique devrait aboutir à lui conférer une influence bien supérieure à celle que décrivent les textes.

## 2. — *Les moyens matériels.*

### a) *Le financement.*

1 - **L'article 16** de l'accord prévoit que les **ressources** financières de la Fondation proviendront :

- d'une contribution de la Communauté, sous réserve d'une décision de celle-ci,
- de contributions bénévoles d'origine publique ou privée.

Comme le **recours à l'emprunt** est implicitement proscrit par **l'article 18** de l'Accord qui impose au budget l'obligation d'être équilibré en recettes et dépenses, le niveau des ressources financières obtenues déterminera l'intensité de son activité et l'importance de ses interventions.

Il est vraisemblable, en outre, que l'on ne peut guère attendre une aide massive des contributions bénévoles publiques ou privées, du moins dès les premières années. Aussi la **contributions communautaires**, fixée par le Conseil à 4 millions d'Ecus pour les trois premières années (1 million pour la première ; 1,5 million pour les deuxième et troisième), revêt-elle une importance déterminante dans l'existence et l'utilité de cette Fondation. Par le biais du pouvoir financier, le Parlement européen peut retrouver une influence déterminante, que le savant dosage du pouvoir de nomination au Conseil avait entendu réduire au profit de celle des Etats.

2 - Il faut en effet se souvenir que les dispositions communautaires en matière budgétaire établissent une **distinction fondamentale** entre les dépenses dites « obligatoires », qui découlent de façon directe des dispositions des Traités et des actes pris en vertu de ceux-ci, et les autres dépenses, dites « non obligatoires ». Si les premières sont fixées en dernier ressort par le Conseil des ministres, les autres sont en revanche à la merci des amendements du Parlement auquel l'article 203 sixième alinéa du Traité de Rome modifié par le Traité du 22 juillet 1975 attribue toute latitude d'arrêter définitivement le budget en ce domaine.

3 - Ce pouvoir du Parlement sur l'avenir de la Fondation européenne n'est pas théorique : la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports lui a d'ailleurs soumis en septembre 1983 un rapport et une proposition de résolution

menaçant de ne pas approuver la couverture financière de la Fondation européenne par le budget général, en raison de la faiblesse de sa participation au fonctionnement institutionnel de la Fondation et de son peu de contrôle sur l'emploi de crédits qu'il aurait votés.

*b) Le siège.*

Le siège de la Fondation est fixé à Paris. La République française s'engage dans l'article 21 à mettre gratuitement à sa disposition terrain et bâtiments, dont elle assurera en outre l'entretien. Il s'agira de l'Hôtel de Coulanges.

La Fondation devra donc d'ici quelques mois négocier avec le gouvernement de la République française un accord de siège qui précisera le régime des immunités et privilèges accordés à l'organisation, à ses membres et à son personnel, comme à toute organisation internationale.

Le choix de Paris comme siège de cette Fondation confirme la vocation culturelle de notre pays, qui accueille déjà l'UNESCO, et contribuera au renforcement de la place de la langue française dans les institutions communautaires.



**Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur émet un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.**

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté pour l'Assemblée nationale)*

### **Article unique.**

Est autorisée la ratification de l'accord instituant une fondation européenne (ensemble un acte final et un arrangement), signé à Bruxelles le 29 mars 1982, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1264 (7<sup>e</sup> législ.).