



HAL
open science

Les transformations de la citoyenneté

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Les transformations de la citoyenneté. Regards sur l'actualité: mensuel de la vie publique en France , 1999, pp. 3-18. hal-01731388

HAL Id: hal-01731388

<https://hal.science/hal-01731388>

Submitted on 14 Mar 2018

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

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

LES TRANSFORMATIONS DE LA CITOYENNETE

Jacques Chevallier,
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

In : *Regards sur l'actualité*, avril 1999, pp. 3-18

« *Il est institué une citoyenneté de l'Union* ». Cette formule du traité de Maastricht est apparemment anodine : tous les commentateurs se sont empressés de souligner, à juste titre, sa faible portée pratique ; citoyenneté tronquée, en trompe-l'oeil, réduite à la portion congrue, elle ne serait qu'une citoyenneté « de superposition ».

Les mots cependant ne sont jamais innocents, et celui-là moins que tout autre : la citoyenneté est en effet un concept essentiel et fondateur, autour duquel a été construit le lien politique, et au-delà le lien social, en Occident, et cela dès la Cité grecque ; sans doute, a-t-il connu depuis lors bien des inflexions (effacement sous la féodalité, à l'exception des villes) et des inflexions (avec le développement des Etats-Nation, mais il est resté au tréfonds de l'imaginaire des sociétés occidentales. De la citoyenneté découle toute la conception de l'organisation politique, et notamment la *démocratie* : support des représentations sur lesquelles s'appuie le pouvoir et commande sa légitimité, elle permet de construire une *communauté politique*, en transcendant les particularismes sociaux. Mais la citoyenneté implique aussi un certain modèle de rapports entre l'individu et la collectivité, sous-tendu par le ressort du *civisme* : fondée sur un équilibre complexe de droits et de devoirs, elle passe par la reconnaissance de la singularité de chacun mais aussi l'adhésion à des valeurs communes sur lesquelles repose l'existence de la collectivité. La citoyenneté ne saurait dès lors être définie à partir des seuls textes juridiques qui fixent certains de ses attributs : elle évoque une réalité plus diffuse et plus profonde, touchant aux racines mêmes de l'identité individuelle et collective ; la citoyenneté se présente comme un *statut*, plus ou moins intériorisé par chacun, au terme d'un processus d'apprentissage, qui fixe les modalités et les formes d'appartenance au groupe de référence. Proclamer l'avènement d'une citoyenneté nouvelle, dans un texte ayant force juridique, n'est donc nullement indifférent : ce n'est d'ailleurs pas le fait du hasard si cette proclamation a suscité un véritable *retour aux sources*, illustré par la multiplicité des écrits portant sur la citoyenneté ; tout se passe comme si une notion qui était vécue sur le mode de l'évidence n'allait plus de soi et appelait un travail de réflexion et d'approfondissement. Et c'est là, sans nul doute une des premières vertus de Maastricht.

— Cette relecture a permis de révéler la complexité d'un concept qui se situe sur des registres différents (juridique mais aussi sociologique), comporte plusieurs niveaux de significations (politique mais aussi social) et doit être combiné avec des notions voisines, telles que celle de nationalité : toute discussion sur la citoyenneté suppose un indispensable travail de clarification, qu'il conviendra d'effectuer dans un premier temps (I).

— L'émergence du concept de citoyenneté européenne ne saurait être considéré comme le produit d'une génération spontanée : indissociable d'un approfondissement du processus de construction européenne, elle s'inscrit dans un mouvement plus global de remise en cause de la conception traditionnelle de la citoyenneté. Sans doute, la citoyenneté est-elle une réalité par essence même évolutive mais les inflexions qu'elle avait pu connaître en fonction du contexte social et politique — élargissement, par l'extension du cercle des citoyens, approfondissement, par la reconnaissance de nouveaux droits — restaient compatibles avec la logique qui avait

prévalu avec la formation de l'Etat-Nation ; or, des secousses beaucoup plus profondes se font sentir, qui semblent conduire à une réévaluation du concept de citoyenneté ; on évoquera, dans un second temps, cette déstabilisation, liée à la crise de l'Etat-Nation (II).

— La citoyenneté européenne doit être envisagée dans cette perspective : non seulement sa consécration apparaît comme un signe tangible et comme un révélateur de l'effritement de la conception traditionnelle, mais encore elle contribue à l'alimenter ; le processus de consolidation progressive qui ne saurait manquer d'intervenir au cours des prochaines années doit accélérer le passage à la conception souple et pluraliste de la citoyenneté, qui tend désormais à prévaloir (III).

La conception traditionnelle

Le concept de citoyenneté est né avec la Cité antique : le citoyenneté, en Grèce (*Politeia*) comme à Rome (*Civitas*) est une qualité qui confère le droit de participer à la gestion des affaires de la Cité, en étant pleinement intégré à la communauté politique des citoyens ; et cette communauté est fondée sur un principe fondamental d'égalité, tous les citoyens étant censés être, non seulement égaux devant la loi (*isonomia*), mais encore disposer d'un pouvoir égal d'intervention dans les décisions collectives (*isegoria*). Tous les ressortissants de la Cité n'ont pas pour autant accès à cette qualité : on sait que les citoyens ne sont à Athènes qu'une minorité (un dixième des habitants) ; en revanche, la citoyenneté sera reconnue dans la Rome républicaine à un nombre toujours plus grand de personnes (voir l'édit de Caracalla, 212). La citoyenneté se définit donc dans la Cité antique par la combinaison d'un élément territorial et personnel : pouvoir de participation à la chose publique, elle suppose une adhésion aux règles de la Cité ; et la dimension politique est intégrée dans une communauté plus large d'appartenance.

Si le concept de citoyenneté, qui réapparaît à la Révolution, porte trace de cette filiation, sa portée n'en est pas moins toute différente, dans la mesure où elle s'inscrit dans le processus de construction de l'Etat-Nation : conçue comme *exclusive* de tout autre lien d'allégeance politique, la citoyenneté est subordonnée à une condition de *nationalité* et cantonnée à l'exercice d'un *ensemble de droits*.

Une citoyenneté exclusive

Si la citoyenneté témoigne comme sous l'Antiquité de l'appartenance à une communauté politique, cette communauté n'est plus la Cité, mais la Nation. Le corps politique de la Nation est construit par les révolutionnaires, dans le droit fil de la pensée rousseauiste, à partir d'un principe fondamental de dissociation de l'homme et du citoyen : dans la Nation, ce n'est pas en effet l'homme, avec ses préoccupations égoïstes et ses ressources inégales, qui est présent, mais le citoyen, dépouillé de ses attaches, éclairé par la Raison et capable de ce fait de concourir librement et également à l'expression de la Volonté générale ; dans la mesure où ils participent à ce corps politique, les individus sont amenés à faire abstraction de leurs aspirations d'homme pour s'élever à la dignité de citoyen. La citoyenneté recouvre ainsi l'appartenance au corps politique de la Nation et la capacité de concourir à ce titre à l'expression de la volonté générale.

Cette citoyenneté se présente comme une *citoyenneté exclusive*, dès l'instant où elle est posée comme incompatible avec toute allégeance politique parallèle ou concurrente : elle implique l'existence d'une seule identité politique, liée à l'appartenance à la collectivité nationale ; toutes les autres identités résultant de l'insertion dans des groupes ou dans des communautés partielles sont rejetées en dehors de l'espace du politique, dépolitisées. La citoyenneté ne se divise pas : elle suppose la référence unique à la Nation ; et une action

continue de socialisation sera menée de manière à consolider en permanence le sentiment national. Mais les autres identités sociales sont elles-mêmes affectées par le lien politique de citoyenneté : dans la mesure où il transcende les particularismes et les diversités sociales, ce lien apparaît comme le véritable ciment de la société, comme en témoigne l'existence de *normes civiques*, plus ou moins explicitement formulées, encadrant et orientant la conduite des individus ; la citoyenneté tend donc à être le « marqueur identitaire le plus puissant » (Y. Deloye, 1998), devant lequel les autres identités sont tenues de s'effacer. Allégeance exclusive à l'Etat-Nation, la citoyenneté implique corrélativement l'adhésion à un corpus de valeurs, fortement affirmées, qui constituent le soubassement de *lavulgate républicaine*, dont les instituteurs, ces « hussards noirs de la République », se feront les ardents propagateurs ; la citoyenneté forme une véritable morale, qui constitue un puissant vecteur d'intégration nationale.

L'accès à la citoyenneté passe cependant par certaines conditions.

Une citoyenneté conditionnée

La citoyenneté comporte un double aspect contradictoire d'*inclusion* et d'*exclusion*, d'*ouverture* et de *fermeture*. D'une part, alors qu'à partir d'une anthropologie inégalitaire, la Cité antique réservait la dignité de citoyen aux seuls hommes libres par nature, l'Etat-Nation, tel que le conçoivent les révolutionnaires, s'appuie sur une vision opposée : tous les hommes étant par nature libres et égaux en droits, tous ont en principe une égale vocation à être intégrés au corps politique de la Nation ; la citoyenneté tend ainsi potentiellement à l'*universalité*, en s'étendant à l'ensemble des membres du corps social. D'autre part, et à l'inverse, l'idée même de citoyenneté implique l'établissement d'une *ligne de démarcation* entre citoyens et non-citoyens : il s'agit, non seulement de tracer les frontières de la collectivité nationale, de manière à exclure ceux qui y sont « étrangers » (D. Lochak, 1985), mais encore de déterminer ceux qui, bien qu'inclus dans la collectivité nationale, ne sauraient prétendre exercer les droits politiques de citoyenneté ; la citoyenneté perd ainsi son caractère d'universalité pour être assujettie à un ensemble de *conditions*.

La première délimitation résultera de la condition de *nationalité* : la qualité de « citoyen » est subordonnée au statut de « national » ; les étrangers ne sauraient prétendre posséder des droits de citoyenneté. La distinction entre citoyenneté et nationalité reste floue à la Révolution : les deux questions sont en fait confondues (la Constitution de 1791 prévoit que sont citoyens français ceux qui sont nés en France d'un père étranger et ont fixé leur résidence en France ainsi que ceux qui, après être nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique) et la conception ouverte de la nation conduit, dans un premier temps, les révolutionnaires à accorder généreusement la citoyenneté aux étrangers ; elle se cristallisera progressivement. La nationalité est le lien juridique qui rattache un individu à un Etat : elle dépend des règles édictées par lui, qui fixe discrétionnairement les critères d'appartenance à la collectivité nationale (nationalité d'origine), ainsi que les conditions d'accès ultérieur au statut de national (naturalisation) ; derrière ces critères et conditions se profile toute une vision de l'identité nationale. On oppose ainsi traditionnellement le modèle français, fondé sur une conception essentiellement politique du fait national, ce qui conduit à conférer la nationalité aux enfants d'étrangers nés sur le territoire et à ouvrir largement les possibilités de naturalisation, et le modèle germanique, fondé sur une conception ethno-culturelle ; mais cette opposition est relative et tend à s'estomper. La citoyenneté est caractérisée quant à elle par un ensemble de droits ; mais ces droits ne sont accessibles qu'à ceux qui sont liés à l'Etat par le lien de nationalité ; la nationalité apparaît ainsi comme la *condition nécessaire* de la citoyenneté.

Cette condition n'est cependant *pas suffisante* : tout national ne saurait être admis à exercer les droits de citoyenneté. Déjà les révolutionnaires avaient été conduits à établir une échelle de citoyenneté, en distinguant les citoyens « actifs », disposant de l'intégralité des droits politiques, et les citoyens « passifs » qui, bien que ressortissants français, ne disposaient pas de la plénitude de ces droits ; si cette distinction a été abolie par le biais d'une universalisation du suffrage, une série de restrictions n'en ont pas moins subsisté. Sans doute, a-t-on assisté à l'extension progressive des droits de citoyenneté, au profit notamment des femmes (ordonnance du 21 avril 1944), des militaires (ordonnance du 17 août 1945), des étrangers naturalisés, qui, jusqu'en 1973, devaient attendre jusqu'à cinq ans ; le statut de l'indigénat, par lequel, bien que national français, l'indigène était privé des droits civiques et politiques, ainsi que de certains droits civils, a disparu avec la fin de la colonisation ; et le nouveau code pénal de 1992 a supprimé l'automatisme de la déchéance civique dont étaient assorties maintes condamnations. Il reste cependant qu'en dehors des interdits ou des condamnés à la perte des droits civiques, la citoyenneté reste liée à une *condition de majorité*.

Remplir ces conditions permet de bénéficier du statut de citoyenneté, statut qui se traduit par un ensemble de droits, dont le champ d'application reste cependant strictement délimité.

Une citoyenneté circonscrite

La citoyenneté se présente comme un *statut juridique*, qui reste cependant entouré d'un certain halo, d'une zone de flou : non seulement en effet le concept de citoyenneté ne figure pas explicitement dans les textes et procède d'une extrapolation, mais encore la citoyenneté se définit plutôt *par défaut*, en creux, à partir des droits qui sont refusés à certaines catégories, et notamment aux étrangers ; elle est donc définie par une sorte de raisonnement circulaire et tautologique.

La citoyenneté déborde le domaine étroit des *droits politiques* (droit de vote, droit d'éligibilité) pour englober des droits jugés connexes, rangés dans la catégorie des *droits civiques*, eux-mêmes distingués des droits civils, relatifs à la capacité et à l'état des personnes, et des libertés fondamentales. Si cette sphère des droits civiques est explicitement reconnue (l'article 34 de la Constitution de 1958 indique que la loi « *fixe des règles concernant les droits civiques* »), en revanche la délimitation concrète de ces droits est plus délicate : elle passe par une démarche *a contrario*, se référant aux dispositions du code pénal, relatives à la déchéance des droits civiques ; c'est ainsi que l'article 131-26 du nouveau code pénal indique que l'interdiction des droits civiques peut porter sur le droit de vote, l'éligibilité, le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice, le droit de témoigner en justice, le droit d'être tuteur ou curateur — l'incapacité d'exercer une fonction publique découlant de l'interdiction du droit de vote ou de l'inéligibilité. Mais les droits civiques vont au-delà de cette liste, formulée de manière négative. Les plus importants de ces droits étaient traditionnellement le droit de porter les armes, de servir dans les armées françaises et l'aptitude à occuper une fonction, un emploi ou un office public : seuls les citoyens étaient considérés comme aptes à exercer ces fonctions touchant à la puissance d'Etat ; ne pouvaient être habilités à représenter l'Etat que les détenteurs des droits politiques de citoyenneté. Cet argument explique les obstacles qui ont pendant longtemps été mis à la présence des femmes dans la fonction publique : ni électrices, ni éligibles, et n'accomplissant pas de surcroît des obligations militaires, les femmes étaient censées ne pouvoir accéder à la fonction publique ; la reconnaissance en 1936 par le Conseil d'Etat de l'aptitude légale des femmes à entrer dans la fonction publique, avant même qu'elle ne se voient octroyer le droit de vote, témoigne d'une distinction opérée entre les différents droits civiques — distinction cependant comblée dès 1944.

Le bloc des droits civiques constitue donc l'essence du statut de citoyenneté : ni les droits civils, ni a fortiori les droits économiques et sociaux, ne sont considérés comme en relevant ; ainsi la citoyenneté est-elle conçue de manière limitative comme une sphère isolée censée être seule génératrice de civisme.

Si elle a résisté à bien des secousses, au prix d'adaptations, cette conception traditionnelle est cependant entrée en crise, sous l'impact d'un ensemble de facteurs nouveaux. Indissolublement liée à la construction de l'Etat-Nation, la citoyenneté a subi les contrecoups du *processus d'internationalisation*, qui tend à priver l'Etat de ses capacités de régulation et à délocaliser le pouvoir de décision : de nouveaux liens de solidarité, de nouveaux principes d'identification se développent au-delà de l'Etat ; le contrôle des allégeances devient problématique. La *crise de la représentation politique*, dont témoigne la prolifération des « affaires » mais aussi l'altération des médiations entre citoyens et représentants, tend à corroder le lien politique. L'accroissement des inégalités, le développement de poches de pauvreté, l'apparition d'états stables d'*exclusion* compromettent l'intégration à la collectivité nationale. La montée des *incivilités* (actes de transgression de l'ordre social au quotidien) et plus généralement de l'*incivisme* (de la part de toutes les catégories sociales), les poussées *deviolence* traduisent la perte de repères, le délitement du tissu social, le desserrement des contraintes normatives, Cet ébranlement du soubassement de la citoyenneté est propice à une réévaluation du concept de citoyenneté.

La nouvelle citoyenneté

La conception traditionnelle de la citoyenneté se caractérisait en fin de compte par une grande *rigidité* : un seul espace de citoyenneté : l'Etat-Nation ; un strict encadrement de l'accès à la citoyenneté, par le biais de la condition de nationalité ; un statut conçu de manière limitative, à travers les droits civiques. Ce faisant, elle tend, sinon à oublier que la citoyenneté s'inscrit dans un processus global de construction de l'identité collective, du moins à concevoir celle-ci de manière étroite, en la faisant dépendre d'une citoyenneté entendue de manière restrictive. Cette conception tend à être remise en cause : une conception plus souple et plus tolérante de la citoyenneté apparaît indispensable compte tenu de la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines. Cette prise de conscience n'est pas nouvelle : dans son discours devant l'Assemblée nationale le 8 juillet 1981, Pierre Mauroy pouvait ainsi annoncer l'intention du Gouvernement de « *jeter les bases d'une nouvelle citoyenneté, c'est-à-dire d'un pouvoir exercé autrement* », l'ambition étant d'offrir de « *nouveaux espaces de liberté et de responsabilité* », en donnant aux français « *les moyens de participer vraiment à l'organisation de leur vie quotidienne* » ; et de cette nouvelle citoyenneté, les étrangers ne devaient plus être nécessairement exclus. Depuis lors, c'est bien une vision nouvelle de la citoyenneté qui se profile dans les discours et dans le droit : la citoyenneté tend à être conçue comme une citoyenneté *active*, impliquant une emprise réelle sur les choix collectifs, *élargie*, par l'ouverture vers de nouveaux droits et de nouveaux bénéficiaires, *tolérante*, car autorisant une marge plus grande de jeu, *éclatée*, passant par divers lieux de sociabilité, *plurielle* enfin, parce que compatible avec plusieurs principes d'identification ; la citoyenneté européenne s'inscrit dans ce processus d'ouverture.

Une citoyenneté active

La logique du gouvernement représentatif a abouti à cantonner les droits politiques de citoyenneté à la simple désignation de représentants : l'élection apparaît ainsi comme l'instrument par lequel les citoyens se trouvent dépossédés de la réalité du pouvoir au profit des gouvernants ; une fois l'élection passée, la citoyenneté se transforme en une citoyenneté passive, le citoyen étant tenu de se soumettre aux commandements de ceux qu'il a choisis. Sans

doute, la logique démocratique implique-t-elle que les citoyens gardent la possibilité d'intervenir dans le jeu politique, soit par la médiation partisane, soit encore en exprimant leur opinion selon des modalités diverses (manifestations, pétitions...) ; cependant, cette intervention ne remet pas réellement en cause le principe même de la dépossession. La crise du système représentatif montre que cette conception est désormais caduque : l'exigence démocratique paraît imposer de donner aux citoyens une emprise sur les choix collectifs ; la citoyenneté tend ainsi à devenir une citoyenneté active, incompatible avec toute idée de dépossession. Tout se passe comme si se produisait un mouvement de réappropriation par le citoyen des délégations de pouvoir qu'il avait jusqu'alors consenties (A. Le Pors, 1999).

On assiste ainsi en France, comme dans tous les pays occidentaux, à l'extension du champ d'application de la technique référendaire : l'expression populaire directe est perçue comme indispensable pour remédier à la crise de la représentation ; la démocratie représentative est complétée par des éléments de démocratie semi-directe, destinés à en corriger les abus et à combler la distance qui s'est creusée entre gouvernants et gouvernés. La loi du 6 février 1992 est ainsi venue légaliser les pratiques de consultation directe des habitants qui s'étaient développées à l'initiative des élus locaux (avec le complément de l'initiative populaire introduite par la loi du 4 février 1995) ; et la loi constitutionnelle du 4 août 1995 a étendu le champ d'application du référendum prévu par l'article 11 de la Constitution.

Cette pratique référendaire s'inscrit elle-même dans une problématique plus générale visant à assurer une présence plus active des citoyens dans les processus politiques, dans le cadre de ce qu'on a pu appeler une « *démocratie continue* » (D. Rousseau) : il ne s'agit plus seulement d'associer les groupes d'intérêt organisés à l'élaboration des politiques, mais encore de solliciter la participation directe du public, par exemple par le développement de processus d'enquête publique ; la formule de la « conférence de citoyens », qui a été utilisée pour la première fois en France en juin 1998, pour débattre de l'opportunité d'autoriser la commercialisation des plantes transgéniques, constitue à cet égard une innovation de grande portée symbolique, qui sera sans nul doute reproduite chaque fois qu'une « question sensible » sera posée aux gouvernants.

Plus généralement enfin, le développement du *militantisme associatif* atteste bien du développement de nouvelles formes d'engagement par lesquelles les citoyens cherchent à avoir prise sur les choix collectifs : la crise des structures partisans, frappées par l'hémorragie de leurs militants, est en effet contrebalancée par l'engagement dans des structures associatives, telles que les associations humanitaires ou de protection de l'environnement, qui offrent de nouvelles possibilités d'intervention et d'action ; il s'agit de plus en plus d'« engagements sur-mesure » (à objet circonscrit et à durée limitée), de nature « pragmatique » (on s'engage, non plus au nom de grands principes, mais pour atteindre certains objectifs précis) et « conditionnels » (celui qui s'engage entend négocier la nature et les formes de son implication) (J.P. Worms).

Une citoyenneté élargie

La conception de la citoyenneté qui tend désormais à prévaloir se caractérise par un double élargissement : d'une part, l'*enrichissement* du concept de citoyenneté par l'extension vers de nouveaux droits ; d'autre part, et corrélativement, l'*ouverture* de ces droits à de nouvelles catégories de bénéficiaires, ce qui conduit, sinon à l'effacement, du moins à la réduction du champ d'application de la condition de nationalité.

La conception traditionnelle limitant la citoyenneté aux seuls droits civiques fait place à une vision plus large : il apparaît en effet, non seulement que les droits civiques, et notamment les

droits politiques, ne sont qu'une des facettes possibles de la relation à la collectivité, mais encore que leur exercice dépend de conditions plus générales, et notamment du degré d'intégration sociale ; la citoyenneté devient dès lors un phénomène complexe, qui comporte plusieurs éléments différents. T.H. Marschall distinguait en 1949 trois étapes dans la citoyenneté : la *citoyenneté civile*, correspondant aux libertés fondamentales ; la *citoyenneté politique*, coïncidant avec la mise en place du suffrage universel ; la *citoyenneté sociale*, résultant de la création des droits sociaux. Ces étapes ne constituent pas seulement *trois âges* de la citoyenneté mais aussi *trois strates*, qui peuvent être combinées, mais aussi dissociées : leur réunion conduit à une citoyenneté pleine et entière ; mais l'absence d'accès à certains droits de citoyenneté, et notamment aux droits politiques, ne signifie pas pour autant le rejet en dehors du corps social, dans la mesure où elle est compensée par l'existence d'autres droits. Il y a donc, non seulement une gamme de situations, mais encore une dynamique d'évolution, traduite par la conquête par certaines catégories de droits qui leur étaient jusqu'alors refusés : il a fallu par exemple attendre le statut de 1946 pour que les fonctionnaires bénéficient d'une reconnaissance explicite de certains des droits (droit syndical, droit de grève) dont ils étaient jusqu'alors privés, bien que disposant du droit de vote, et cette reconnaissance a été explicitement sous-tendue par la volonté de les faire accéder au statut de citoyen à part entière ; certaines catégories incluses en principe dans la sphère de la citoyenneté (par exemple les militaires) continuent d'ailleurs à se voir privées de certains droits. L'importance de la strate des droits économiques et sociaux au regard de la question de la citoyenneté ne saurait échapper : l'extension de ces droits avec l'Etat providence a eu pour effet de favoriser l'avènement d'une citoyenneté effective ; et les politiques de lutte contre l'exclusion, illustrées notamment par la mise en place du revenu minimum d'insertion, sont très précisément fondées sur l'exigence de préservation du lien de citoyenneté. Le social apparaît ainsi, et de plus en plus, comme une dimension essentielle de la citoyenneté.

Cet élargissement du contenu de la citoyenneté pose du même coup le problème des *bénéficiaires* sous un éclairage différent, en privant d'une part au moins de sa portée la condition de nationalité. Les étrangers bénéficient en effet tout à la fois des droits civils et de l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, la non-discrimination étant la règle en ce domaine ; ils sont donc intégrés par ce biais dans la collectivité nationale ; l'étude de leur statut montre qu'ils disposent au demeurant dans une série d'hypothèses de véritables droits civiques, en ayant la possibilité d'accéder à certains emplois publics (enseignement supérieur, recherche) ou de se faire élire dans les organes de gestion d'un certain nombre de services publics (caisses de sécurité sociale, offices d'HLM, conseils des écoles...). Un mouvement continu pousse à l'élargissement de ces possibilités. Reste le problème des droits politiques, pour l'exercice desquels la condition de nationalité reste requise : néanmoins, une catégorie au moins d'étrangers, les ressortissants communautaires, se sont vus reconnaître, sur la base du traité de Maastricht et de la directive du 19 décembre 1993, le droit de vote et d'éligibilité pour les élections municipales ; une brèche est donc créée dans le bloc des droits politiques.

Le lien traditionnel établi entre citoyenneté et nationalité, celle-ci étant la condition de celle-là, paraît donc en passe de se distendre, les non-nationaux disposant d'un certain nombre de droits indissociables de l'idée de citoyenneté. Cet élargissement se double d'une plus grande souplesse.

Une citoyenneté tolérante

Le passage à une conception plus tolérante de la citoyenneté résulte de la conjonction d'une série de facteurs : effritement de l'identité nationale ; crise du civisme, traduisant un phénomène d'anomie ; flux migratoires, favorisant un processus d'hybridation et de métissage ;

présence de communautés allogènes sur le sol national ; repli identitaire sur des groupes d'appartenance plus étroits.

Dans un tel contexte, les valeurs républicaines qui formaient le socle de la citoyenneté ne sauraient avoir la même portée qu'autrefois : sans aller jusqu'à la reconnaissance d'un multiculturalisme par trop contraire aux traditions françaises, l'acceptation d'un certain pluralisme est devenue inévitable ; on tend à passer, en France comme ailleurs, à un modèle de citoyenneté moins exigeant et plus tolérant vis-à-vis des particularismes et des diversités des différents groupes composant la société. L'affaire du foulard islamique a été à cet égard exemplaire, en posant clairement le problème de savoir jusqu'où pouvait aller la reconnaissance de ce pluralisme. La citoyenneté n'est plus conçue comme un moule rigide, qui suppose le refus de tout flottement identitaire, le rejet de tout élément de différenciation : les valeurs communes sur lesquelles elle est construite ne sont plus posées comme exclusives de toutes autres références ; être citoyen n'implique plus nécessairement l'abandon des repères identitaires forgés dans le cadre de collectivités plus restreintes d'appartenance. Si tant est que, comme le note N. Tenzner, on devient citoyen « *par un processus simultané d'attachement et d'arrachement* », l'enracinement apparaît comme la condition d'une citoyenneté pleinement assumée.

Dès lors, la citoyenneté tend à épouser la diversité constitutive du social.

Une citoyenneté éclatée

L'élargissement des droits de citoyenneté conduit à la diversification des *espaces de citoyenneté* : devenue *multidimensionnelle*, celle-ci n'est plus cantonnée aux frontières du politique ; on ne saurait être citoyen dans l'ordre politique et sujet ailleurs. Alors que la citoyenneté était traditionnellement fondée sur l'établissement d'une ligne de démarcation tranchée entre l'espace politique, érigé en lieu privilégié d'intégration, et les autres espaces sociaux, elle est désormais censée concerner tous les aspects de la vie en société : sociale tout autant que politique, elle passe par les divers cercles de sociabilité qui constituent autant de lieux d'intégration à la collectivité. La citoyenneté politique se trouve ainsi relayée par une *citoyenneté sociale* plus globale, sur laquelle elle prend appui : il s'agit par là de consolider un lien civique devenu incertain et problématique, en l'enrichissant de dimension nouvelles.

Cet éclatement est illustré d'abord par la promotion de la *citoyenneté d'entreprise* : la citoyenneté ne s'arrête plus aux portes de l'entreprise ; elle implique que les travailleurs disposent dans les lieux de production de droits inhérents à leur statut de citoyen. La loi Auroux du 4 août 1982 relative à l'expression des travailleurs dans l'entreprise est ainsi fondée sur l'idée que « *les libertés publiques applicables à tout citoyen doivent entrer dans l'entreprise, dans les limites compatibles avec les contraintes de la production* » : l'entreprise n'est plus conçue comme un espace social à part, au sein duquel l'employeur exercerait un pouvoir sans partage, mais un espace soumis, au moins en partie, « *aux principes de liberté et d'égalité qui gouvernent l'espace public* » (A. Supiot) ; la citoyenneté dans l'entreprise appellerait, non seulement la reconnaissance d'un certain nombre de libertés publiques aux travailleurs, sans condition de nationalité, mais encore une nouvelle distribution des pouvoirs au sein de l'entreprise, par élimination de l'omnipotence patronale. Néanmoins, ce rééquilibrage a une contrepartie : citoyen dans l'entreprise, le travailleur devient aussi citoyen de l'entreprise ; titulaire de droits, il est soumis aussi à un certain nombre d'obligations et tenu d'adhérer aux valeurs communes d'une entreprise conçue comme collectivité de travail.

Le thème de la *citoyenneté administrative* s'inscrit dans une perspective différente, dans la mesure où celle-ci concerne cette fois les relations entre l'administration et les administrés. La

relation administrative a été construite sur la base d'une claire distinction avec la relation politique : citoyen dans l'ordre politique, l'individu devenait sujet dans l'ordre administratif ; il était tenu d'obéir aux commandements d'une administration sur laquelle il était censé n'avoir nulle prise. Sans doute, cette relation fondée sur l'idée d'assujettissement avait-elle fait place, avec le développement de l'Etat providence, à d'autres types de relation : en tant qu'usager, l'administré devenait le bénéficiaire des prestations fournies par les services publics ; mais l'absence de toute possibilité de discussion sur la consistance de ces prestations et les contraintes imposées par l'administration pour leur consommation, montraient qu'on restait dans le contexte traditionnel de sujétion. Cette distinction tranchée entre les deux faces (politique et administrative) de la relation avec l'Etat tend à s'estomper : tandis que les droits nouveaux reconnus aux administrés, notamment en matière d'information, ont entraîné un rééquilibrage de la relation administrative, l'introduction de l'idée de participation a abouti à conférer aux usagers un pouvoir d'intervention sur la marche des services publics ; plus généralement, il apparaît que la relation administrative comporte, au-delà de la fourniture de prestations, une dimension proprement civique qui ne saurait être ignorée. La substitution de plus en plus fréquente du vocable de citoyen à celui d'administré ou d'usager illustre de manière tangible cette évolution (voir le projet de loi relatif aux « *droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* » déposé à l'Assemblée nationale le 13 mai 1998) : or, cette citoyenneté administrative ne saurait évidemment être subordonnée à une condition de nationalité, les droits reconnus bénéficiant aussi aux étrangers ; aussi alimente-t-elle le processus en cours de disjonction citoyenneté/nationalité.

De plus en plus éclatée, la citoyenneté tend enfin à devenir plurielle, en se situant à différents niveaux, superposés et emboîtés.

Une citoyenneté plurielle

L'identité nationale a partir de laquelle a été forgé le lien politique ne relève plus de l'évidence : elle est prise en tenaille entre des identités de proximité et les liens de solidarité qui se développent au-delà de l'Etat-Nation ; de nouveaux espaces de citoyenneté tendent ainsi à se constituer, mettant en cause l'exclusivisme étatique. Cette *balkanisation* rend plus difficile le contrôle des allégeances par l'Etat et comporte des dangers pour la cohésion politique : l'accent mis sur les collectivités les plus proches d'appartenance, plutôt que sur la Nation, risque de distendre le lien civique ; et la construction d'espaces plus larges de référence favorise le dépassement de l'Etat-Nation. Tout se passe désormais comme si les individus étaient écartelés entre *plusieurs principes d'identification*.

Le niveau local apparaît de plus en plus comme le lieu par excellence d'exercice de la citoyenneté : c'est en effet à ce niveau que les citoyens peuvent espérer avoir prise sur les décisions qui les concernent directement ; l'exiguïté du cadre territorial et la proximité des élus favorisent un engagement plus actif. Néanmoins, cette citoyenneté locale est restée pendant longtemps illusoire : conçue sur le mode représentatif classique, la démocratie locale excluait tout pouvoir d'intervention directe des habitants ; et le statut administratif des collectivités locales interdisait d'y voir des points d'ancrage possibles de la citoyenneté politique. La réforme de 1982 n'a elle-même comploté aucune avancée significative à cet égard : c'est plus récemment, à la faveur de la loi du 6 février 1992, qu'une évolution est intervenue, traduite par l'élargissement du droit à l'information, la garantie d'une participation plus active et surtout la reconnaissance de la légalité des consultations locales ; la citoyenneté locale en sort incontestablement renforcée.

Parallèlement, des *espaces transnationaux de citoyenneté* semblent en voie de cristallisation : tandis que la citoyenneté européenne a été explicitement consacrée, l'idée d'une citoyenneté

mondiale paraît cheminer, à travers le renforcement constant des mécanismes de protection des droits de l'homme, comme en témoigne la décision de création d'une Cour pénale internationale prise à Rome en juillet 1998 ; plus généralement, dans un monde où tous subissent les mêmes contraintes et vibrent aux mêmes événements (le « *temps mondial* » évoqué par Z. Laïdi), le sentiment d'interdépendance ne peut aller qu'en s'affirmant.

Toutes ces inflexions de la citoyenneté sont bien évidemment liées entre elles : elles tendent à une *banalisation* et à une *dilution* d'un concept qui tend à devenir synonyme de lien social (en témoignent les dérives qui conduisent à parler d'« entreprise citoyenne » ou de « fonction publique citoyenne »...) ; mais cette évolution était inévitable compte tenu de la crise du lien civique traditionnel. La citoyenneté européenne s'inscrit pleinement dans cette configuration nouvelle.

La construction de la citoyenneté européenne

Par-delà son caractère hautement symbolique, puisqu'elle vise à consolider les fondements de la construction européenne, l'avènement de la citoyenneté européenne porte un coup sévère, et sans doute définitif, à la conception traditionnelle de la citoyenneté, dans la mesure où elle met en cause l'exclusivité de son rattachement à l'Etat-Nation : illustrant le passage à une citoyenneté plurielle, elle alimente le processus de réévaluation précédemment évoqué ; et ses contours flous, qui en font une *citoyenneté molle*, témoignent de la dilution d'un concept devenu « à géométrie variable ». D'un autre côté cependant, la citoyenneté européenne s'inscrit dans le fil de la conception traditionnelle, dans la mesure où elle passe par la médiation des Etats et se réfère à la condition classique de nationalité. Elle est ainsi caractérisée par des potentialités contradictoires, qui autorisent plusieurs scénarios possibles d'évolution.

Une citoyenneté ambiguë

L'importance des dispositions du traité de Maastricht concernant la citoyenneté européenne ne saurait être sous-estimée. Sans doute, si tant est que la citoyenneté ne se réduit pas à une simple proclamation et ne se laisse pas enfermer dans des textes juridiques, n'était-il pas illégitime de poser la question de l'existence d'une citoyenneté européenne avant même Maastricht : les ressortissants de l'Union s'étaient bien vu reconnaître un ensemble de droits ; et l'élection du Parlement européen au suffrage universel depuis 1979 les impliquait bien dans le fonctionnement politique de l'Union. Le processus de construction européenne avait de surcroît favorisé un mouvement de rapprochement dans lequel on pouvait voir l'esquisse d'une citoyenneté en voie d'affirmation. Cependant, même si certains d'entre eux touchaient aux droits civiques (par exemple l'accès aux fonctions publiques nationales), les droits reconnus étaient pour l'essentiel à finalité économique (libre circulation des travailleurs, liberté d'établissement, égalité de traitement) — avec pourtant l'extension en 1990 du principe de libre circulation aux non-travailleurs — et le droit de vote aux élections européennes s'exerçait dans le cadre des règles nationales ; plus généralement, l'idée même d'une citoyenneté européenne était trop hétérodoxe au regard de la conception traditionnelle de la citoyenneté pour être réellement acceptée, voire même débattue. Il a fallu donc un long processus, ouvert par le Conseil de Paris de décembre 1974, qui souhaitait l'attribution de droits spéciaux aux citoyens de la Communauté, prolongé par le rapport Tindemans de 1975, qui comportait un chapitre sur « *l'Europe des citoyens* », puis relancé par le Conseil européen de Fontainebleau, qui exprimait la nécessité pour l'Europe de « *répondre à l'attente des peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde* » (le comité Andonnino prônant à cet effet l'attribution du droit de vote au

niveau local), pour que l'idée de citoyenneté européenne acquière droit de cité. L'importance de Maastricht est double : d'une part, le traité dissipe toute incertitude, en instituant explicitement « *une citoyenneté de l'Union* » ; d'autre part, cette proclamation débouche sur la reconnaissance de nouveaux droits, de nature politique. Néanmoins, cette citoyenneté reste une citoyenneté minimale, dans la mesure où elle n'est que *de superposition* et où elle se caractérise par une *faible densité*.

En décidant qu'« *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* », le traité fait de la citoyenneté européenne une *citoyenneté subsidiaire*: elle ne se substitue pas aux citoyennetés nationales, mais n'en est que complémentaire, comme le précise d'ailleurs explicitement le traité d'Amsterdam (« *La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ») ; et elle passe par le filtre préalable des Etats qui gardent le pouvoir souverain de fixer les critères d'attribution du statut de national. Le fait que la citoyenneté européenne soit ainsi arrimée à la nationalité emporte une double conséquence : d'une part, il contredit la dynamique poussant à la déconnexion progressive de la citoyenneté et de la nationalité, générant du même coup un effet d'exclusion vis-à-vis des non-ressortissants communautaires, qui se trouvent privés des droits liés à la citoyenneté européenne ; d'autre part, et paradoxalement, il étend les droits de citoyenneté à « *toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* », alors qu'au niveau des Etats tous les nationaux ne disposent pas, on l'a vu, des droits de citoyenneté — formule qui est immédiatement corrigée par le fait que le droit de vote et d'éligibilité des non-ressortissants aux élections municipales ou européennes s'exerce « *dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat* ».

Par ailleurs, la citoyenneté européenne, telle que la conçoit Maastricht est à « *faible densité* » (A. Le Pors, 1999). Les droits politiques à laquelle elle donne accès (droit et vote et d'éligibilité dans un Etat dont on n'est pas le ressortissant aux élections municipales et européennes — dispositions ayant donné lieu respectivement aux directives du 19 décembre 1993 et du 6 décembre 1993— et droit de pétition) sont limités ; un certain nombre de pays, dont la France, ont par ailleurs, tout en modifiant leur Constitution (nouvel article 88-3), retardé l'échéance du vote des ressortissants communautaires aux élections municipales. Le citoyen européen obtient par ailleurs deux garanties nouvelles : la protection diplomatique et consulaire dans les Etats tiers, mais celle-ci, qui incombe aux Etats membres et non pas à l'Union, semble loin d'être une réalité ; quant au médiateur, il a été seulement nommé le 12 juillet 1995. L'effet en fin de compte le plus important de la citoyenneté européenne réside dans le droit pour tout citoyen de l'Union « *de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres* » ; mais le principe était posé depuis 1990 et ce droit s'exerce « *sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application* ». Sans doute, convient-il de ne pas se borner à cette simple énumération : les citoyens européens jouissent de l'ensemble des droits prévus par les traités ; et, de surcroît, le Conseil a la possibilité de compléter le dispositif sans qu'il doit besoin de signer un nouveau traité. Si le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 n'a guère enrichi le concept même de citoyenneté européenne, en revanche les avancées qu'il comporte en matière de droits fondamentaux (consécration explicite d'une série de principes, mécanisme de sanction contre les Etats qui ne respecteraient pas les droits fondamentaux), de circulation des personnes (grâce à la communautarisation partielle du troisième pilier), de droits économiques et sociaux (emploi, droits social, environnement, santé), ainsi que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, contribuent indirectement à la consolider. Mais cette consolidation implique une conception élargie de la citoyenneté, qui rend du même coup plus contestable encore son arrimage à l'ka nationale.

La citoyenneté européenne apparaît ainsi en l'état comme une « *notion bricolée* » (Y. Deloye), qui reste entourée d'une zone de flou et d'ambiguïté ; cependant, une perspective plus large est nécessaire.

Une citoyenneté différente ?

L'ambiguïté actuelle de la citoyenneté européenne n'est que le reflet des équivoques qui entourent la construction européenne : pas plus que l'Union européenne n'est un *Etat*, il n'y a de *nation* européenne constituée (J.L. Quermonne, 1998) ; ne pouvant, ni se substituer aux citoyennetés nationales, mais tout au plus se superposer à elles, ni s'appuyer sur une réelle communauté politique, mais tout au plus consolider les liens existants, la citoyenneté européenne est vouée à n'être, en l'état, qu'une citoyenneté en demi-teinte. Mais, si elle reflète les équivoques de la construction européenne, elle en épouse aussi la dynamique : l'équilibre actuel ne saurait être que provisoire ; et des remaniements ultérieurs sont inévitables. Le problème est dès lors de savoir si la citoyenneté européenne tendra à se substituer progressivement à la citoyenneté nationale, son institution par Maastricht apparaissant alors comme un premier pas vers le relâchement du lien entre le citoyen et l'Etat, ou si, au contraire, parachevant l'évolution en cours de la citoyenneté, elle prendra des caractéristiques nouvelles.

Le premier scénario implique la transformation de l'Union en un véritable *Etat fédéral*. Cette hypothèse trouve dans le processus d'extension continue des compétences européennes et dans la perte par les Etats membres de certains des attributs essentiels de la souveraineté (la souveraineté monétaire depuis le 1 janvier 1999) un aliment sérieux : cette extension pose de manière aiguë le problème du renforcement du niveau politique ainsi que de la refonte en profondeur des institutions communautaires, que le traité d'Amsterdam n'est pas parvenu à réaliser ; et la pression en faveur d'une démocratisation risque d'être irrésistible, comme en témoigne le mouvement actuel en faveur de l'élaboration d'une Constitution européenne. Une tel renforcement ne pourrait que consolider la citoyenneté européenne : déjà, un véritable « *espace public européen* » tend à se cristalliser, avec l'investissement croissant d'acteurs, notamment associatifs, autour de l'Europe ; et cette mobilisation associative constitue un puissant levain en faveur de l'avènement d'une authentique citoyenneté européenne. Ce scénario impliquerait cependant un déplacement du système d'allégeances, de l'Etat-Nation vers le niveau européen, les identités nationales se trouvant englobées et dépassées dans l'identité européenne : il se heurte au profond enracinement des Etats-Nations européens ; et surtout, il sous-estime la réévaluation en cours du contenu même de la citoyenneté.

Le second scénario est fondé sur l'hypothèse de persistance de la singularité de la construction européenne : l'Union actuelle préfigurerait une organisation politique nouvelle, caractérisée par le pluralisme et l'ouverture ; l'Europe à venir resterait ce mode de coordination souple entre Etats, respectueux des spécificités nationales. La consolidation de la citoyenneté européenne s'effectuerait par la voie d'une prise de conscience progressive des valeurs communes (droits de l'homme, démocratie, Etat de droit...) qui unissent tous les européens : elle resterait conçue comme une citoyenneté de superposition, le citoyen européen conservant son allégeance à la nation dont il est originaire tout en partageant une culture politique démocratique commune à l'ensemble des européens (cf. l'idée de « patriotisme constitutionnel » développée par J. Habermas) ; elle s'inscrirait ainsi pleinement dans la conception plurielle de la citoyenneté, reposant sur l'emboîtement des identités et des allégeances. Ce modèle suppose pourtant une déconnexion avec le principe de nationalité, par le passage à une citoyenneté ouverte, fondée sur un projet d'intégration plutôt sur une volonté d'exclusion.

Les débats actuels autour de la citoyenneté témoignent de la profondeur des remaniements en cours dans la construction des identités collectives : derrière la question de la citoyenneté,

c'est en fait toute la conception du lien politique et social qui est en jeu ; et la consécration de la citoyenneté européenne n'a été que le révélateur d'une évolution plus générale. Dans un monde où les repères anciens s'effacent, où les valeurs traditionnelles se délitent, la question centrale est de construire de nouveaux systèmes de référence, de nouveaux principes d'appartenance qui assurent le minimum de certitudes nécessaires à l'existence des collectivités humaines.

Eléments bibliographiques

- BORGETTO (M.), « Citoyenneté politique et civisme en France depuis deux siècles : réflexions sur la logique et les apories du discours républicain », in *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Ardant*, LGDJ, 1999 ;
- CHEVALLIER (J.), *L'Etat*, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 1999 ;
- CHEVALLIER (J.) (Ed.), *L'identité politique*, PUF, 1994 ;
- COLAS (D.), EMERI (C.), ZYLBERGERG (J.), (Ed.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives et France et au Québec*, PUF, Coll. Politique d'aujourd'hui, 1991 ;
- DELEMOTTE (B.), CHEVALLIER (J.) (Ed.), *Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Licorne-L'Harmattan, 1996 ;
- DELOYE, « De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne : quelques éléments de conceptualisation », *Revue suisse de science politique*, 1998, n° 4, pp. 169 sq. ;
- DUCHENE (S.), *Citoyenneté à la française*, Presses Sce Po, 1997 ;
- HABERMAS (J.), *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Fayard, 1998 ;
- KOUBI (G.) (Ed.), *De la citoyenneté*, Litec, 1995 ;
- LECA (J.), « Individualisme et citoyenneté », in BIRNBAUM (P.), LECA (J.) (Ed.), *Sur l'individualisme*, Presses FNSP, Coll. Références, 1991 ;
- LE PORS (A.), *La citoyenneté*, PUF, Coll. Que sais-je, 1999 ;
- LOCHAK (D.), *Etrangers : de quel droit ?*, PUF, Coll. Politique d'aujourd'hui, 1985 ;
- MAGNETTE (P.), (Ed.), *De l'étranger au citoyen*, De Boeck Université, 1997 ;
- QUERMONNE (J.L.), « Réflexions prospectives sur la citoyenneté européenne », in *Libertés, Mélanges Robert*, Montchrestien, 1998, pp. 547 sq. ;
- ROSANVALLON (P.), *Le sacre du citoyen*, Gallimard, 1992 ;
- SCHNAPPER (D.), *La communauté des citoyens, Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, 1994 ;
- SEBASTIEN (G.), « La citoyenneté de l'Union européenne », *Revue du droit public*, 1993, pp. 1263 sq. ;
- WIHTOL DE WENDEN (C.), *La citoyenneté européenne*, Presses Sce Po, 1997 ;
- « Citoyenneté et société », *Les Cahiers français*, n° 281, mai-juin, 1997.