

## La citoyenneté et la construction de l'Europe: discussions théoriques.

---

par Paul MAGNETTE

Doctorant, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles.

Le concept de citoyenneté est de ceux que l'on utilise souvent mais que l'on prend rarement le temps de définir.

Présent dès les premiers moments de la théorie politique, il fait partie du vocabulaire de base des grands comme des petits auteurs de la pensée politique -certains y ayant même consacré un opuscule (le *De cive* de Hobbes et *Le citoyen* de Rousseau). Il a ainsi recouvert une panoplie d'acceptions, inscrites au coeur des paradigmes successifs de l'histoire de la pensée politique, sujettes à autant de ruptures que de filiations. Tant et si bien qu'il semble impossible de donner de la citoyenneté une définition anhistorique et qu'on préfère parfois la présenter dans ses métamorphoses successives<sup>1</sup>. Sinon, le citoyen ne peut être défini que comme "Qui jouit des droits propres aux membres d'une cité ou d'un Etat"<sup>2</sup>, ce qui ne dit rien de la nature de ces droits, de leur émergence, du régime qui les consacre, de leur effectivité, de leur complétude...

Pour rendre compte de ces inflexions sémantiques, il faut s'interroger sur les divers statuts épistémologiques dont la citoyenneté peut relever conjointement ou séparément; on verra que le concept de citoyenneté est par nature synthétique, aussi bien lorsqu'il est utilisé comme concept heuristique en sciences politiques (I A) que quand il fait office de thème normatif en théorie politique (I B). Les glissements de signification qui s'opèrent sous la catégorie de citoyenneté au cours de l'histoire indiquent que sa définition fait l'objet de confrontations politiques, théoriques et pratiques; si l'on ne peut élaborer de loi qui rende compte de ces mouvements sémantiques, on peut au moins décrire et interpréter les consensus qui s'élaborent, puis se défont, autour de ces définitions. Ainsi, l'état actuel de ce concept peut-il être décrit comme une remise en cause d'un double consensus, élaboré au cours des deux siècles précédents: remise en cause de l'équation entre la citoyenneté et une conception sociale et démocratique de l'Etat d'une part (II A) et critique de l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité d'autre part (II B). Cette double contestation fait signe vers une redéfinition de la citoyenneté qui, en l'état présent en Europe, s'opère graduellement, par négations successives (III).

---

1 Cfr D. MILLER, (Ed.) *Blackwell Encyclopedia of Political Thought*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, v° Citizenship, P. B. CLARKE, *Citizenship*, London, Pluto Press, 1994 et P. REISENBERG, *Citizenship in the Western Tradition, Plato to Rousseau*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1992.

2 P. FOULQUIÉ, *Dictionnaire de la langue philosophique*, Paris PUF, 1962, 6e éd. 1992, v° Citoyen.

## I. La citoyenneté comme concept synthétique.

### A. Une synthèse heuristique en sciences politiques.

Longtemps, le concept de citoyenneté a conservé en sciences politiques le sens *descriptif* qu'il avait reçu du droit constitutionnel: synonyme de nationalité, la citoyenneté désignait l'appartenance politique d'un individu à un Etat<sup>3</sup>. Demeurant strictement descriptif, et centré sur le droit, le concept de citoyenneté a progressivement acquis le sens d'un ensemble de droits civiques<sup>4</sup>. Toutefois, s'il existe dans certains Etats une définition constitutionnelle de la citoyenneté comme ensemble de droits civiques (Suisse), dans la plupart des cas, cette notion doit être dérivée en jurisprudence et en doctrine de la Loi fondamentale, en sorte qu'elle fait rarement l'unanimité<sup>5</sup>. (Si on s'accorde à reconnaître que la citoyenneté comporte au minimum les droits de l'individu et libertés civiles d'une part, et les droits du citoyen et libertés publiques d'autre part, l'inclusion des droits dits économiques et sociaux dans cette définition demeure largement contestée).

Depuis quelques décennies, on s'est également efforcé de construire en sciences politiques un concept *interprétatif* de citoyenneté.<sup>6</sup> C'est dire que l'on ne s'est pas contenté de dénombrer les éléments constitutifs de la citoyenneté mais que l'on s'est efforcé d'expliquer leur genèse, leurs transformations et les relations qu'ils entretiennent entre eux. T. H. Marshall est resté célèbre comme le premier politologue qui ait construit, au travers d'une histoire raisonnée de la démocratie britannique, un concept heuristique de citoyenneté<sup>7</sup>. "Les limites de mon ambition, écrivait-il, ont été de regrouper des faits familiers dans un modèle qui peut les faire apparaître à certains d'entre vous sous un jour nouveau"<sup>8</sup>. Pour ce faire, il posait à prime abord un modèle "dicté plus clairement par l'histoire que par la logique"<sup>9</sup> dans lequel il distinguait trois éléments constitutifs de la citoyenneté: l'élément civil, qui s'entend des "droits nécessaires à la liberté individuelle", l'élément politique qui recouvre "le droit de participer à l'exercice du pouvoir politique" de manière directe ou indirecte et l'élément social, constitué de droits qui "permettent de mener la vie d'un être civilisé en vertu des standards en vigueur dans la société"<sup>10</sup>. Son entreprise consistait alors à abstraire de l'histoire les dynamiques qui avaient concouru à la formation de ces trois éléments. Bien qu'il ne se référât explicitement à aucune école sociologique, son inspiration était sans conteste redevable à la fois à la tradition libérale britannique (T. H. Green et L. T. Hobhouse) et des acquis les plus récents de la science

3 Cfr L. OPPENHEIM & H. LAUTERPACHT, *International Law: A Treatise*, vol. I, London, Longman, 1955, pp. 642-643.

4 Cfr J. HABERMAS, "Citizenship and National Identity, Some Reflections on the Future of Europe" in *International Praxis*, vol. 12, n° 1, 1991, pp. 1-19.

5 Cfr D. LOCHACK, "La citoyenneté, un concept juridique flou" in D. COLAS, C. EME-RI ET J. ZYLBERBERG (Dir.) *Citoyenneté et nationalité*, Paris, PUF, 1991, pp. 179-207.

6 Il faut noter toutefois, après R. Bendix, que les écrits de A. de Tocqueville et M. Weber p. ex. comportent déjà des éléments de sociologie de la citoyenneté. R. BENDIX, *Nation-Building and Citizenship*, New York, Anchor Books, 1969.

7 T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

8 Ibid, p. 45.

9 Ibid, p. 10.

10 Ibid, pp. 10-11.

des institutions sociales qu'il enseignait alors à la London School of Economics. Il en résultait une sociologie historique de la citoyenneté britannique qui échappait par avance aux classements réducteurs: tout en insistant sur le rôle des luttes sociales et de la dynamique du capitalisme dans la reconnaissance des droits égaux pour tous, il se prévenait de bien des simplifications sociologistes commises ultérieurement; de même en soulignant le rôle performatif du discours de la citoyenneté, qui contribue à sa propre évolution, il se prémunissait des paralysies des libéraux qui perçoivent parfois la citoyenneté comme une force idéale quasi-autonome<sup>11</sup>. L'histoire de la citoyenneté selon Marshall emprunte en effet un parcours brisé, balisé certes par des événements-clés -la consécration de la liberté du travail, l'adoption du suffrage universel, la reconnaissance de la liberté syndicale...- mais dépourvu de tout horizon téléologique. Les forces qui l'animent relèvent des rapports de force politiques et sociaux, des confrontations idéologiques, des changements de "mentalité" et -c'est probablement le point le plus original de son travail- de la force du droit. Marshall insiste beaucoup sur ce dernier point: loin de n'être qu'un instrument de la classe dominante, le droit comporte, selon lui, une logique propre où se mêlent le hasard et la nécessité: la reconnaissance de la liberté du travail par les Cours au XVIII<sup>e</sup> siècle ne relève en effet d'aucun dessein démocratique, pourtant elle ouvre la porte à la consécration d'un éventail plus large de droits civils; contingence encore, la reconnaissance légale des droits syndicaux n'était pas "la méthode normale pour établir des droits sociaux"<sup>12</sup> -qui auraient dû résulter de confrontations politiques-, pourtant elle devait aboutir à la consécration d'une "sorte de citoyenneté secondaire"<sup>13</sup> devenue "parallèle et complémentaire du système de citoyenneté politique"<sup>14</sup>.

Marshall ne prétend pas, contrairement à ce que laissent croire certains de ses commentateurs hâtifs, que la citoyenneté se réduise à un ensemble de droits. Il souligne néanmoins que les devoirs que l'on considère généralement comme la "contrepartie" de ces droits tendent à perdre leur caractère politique: le devoir de payer des impôts et l'obligation de service militaire, dans la mesure où ils sont obligatoires, "n'impliquent aucun acte de volonté, ni aucun sentiment de vive loyauté. Les autres devoirs sont vagues et sont compris dans l'obligation générale de mener la vie d'un bon citoyen, rendant les services qu'il peut pour promouvoir le bien-être de la communauté. Mais la communauté est si large que l'obligation apparaît lointaine et irréaliste"<sup>15</sup>. Marshall laisse à l'état de question cette observation relative au crépuscule des devoirs civiques.<sup>16</sup> Il indique toutefois comment s'élaborent les formes de conscience collective qui accompagnent la construction juridique de la citoyenneté:

"La citoyenneté requiert (...) un sens direct de l'appartenance à une communauté basé sur la loyauté envers une civilisation qui est une possession commune. C'est une loyauté d'hommes libres jouissant de droits et protégés par

11 Cf. R. DAHRENDORF, "Citizenship, The Social Dynamics of an Idea" in *Social Research*, vol. 41, n° 4, winter 1974, pp. 673-701.

12 Marshall, op. cit., pp. 43-44.

13 Ibid., p. 68.

14 Ibid., p. 44.

15 Ibid., p. 78.

16 C'est le principal point de la critique que lui adresse M. JANOWITZ, "Observations on the Sociology of Citizenship: Obligations and Rights" in *Social Forces*, vol. 59, n°1, sept. 1980, pp. 1-20.

une loi commune. Sa croissance est stimulée à la fois par le combat mené pour acquérir ses droits et par leur jouissance une fois acquis<sup>17</sup>.

En systématisant le texte de Marshall, on peut dire que la citoyenneté représentait pour lui non seulement un tryptique de droits civils, politiques et sociaux, mais aussi une dynamique sociale centrée sur l'acquisition et la protection de ceux-ci, et la conscience de ce procès, que l'on peut appeler civisme. Dans la seule définition synthétique qu'il donne de la citoyenneté, Marshall écrit:

"La citoyenneté est un statut accordé à ceux qui sont pleinement membres d'une communauté. Tous ceux qui possèdent ce statut sont égaux en ce qui concerne les droits et les devoirs dont ce statut est constitué. Il n'y a pas de principe universel qui détermine ce que ces droits et devoirs devraient être, mais les sociétés dans lesquelles la citoyenneté est une institution en développement créent une image d'une citoyenneté idéale à l'aune de laquelle l'évolution peut être mesurée et vers laquelle les aspirations peuvent être dirigées"<sup>18</sup>.

L'objet d'un tel concept de citoyenneté n'est pas seulement de décrire la citoyenneté en termes statiques (comme le fait sa définition constitutionnelle) mais d'en interpréter la formation en sorte qu'on peut le qualifier de "concept heuristique". Sa construction requiert une opération d'abstraction: si ses éléments constitutifs apparaissent bien liés et non arbitrairement agrégés, c'est que la science politique et l'histoire révèlent ces connexions, en démontrant par exemple que les droits ne sont pas strictement formels, mais que leur mise à l'épreuve provoque une prise de conscience de la force politique de la citoyenneté.

C'est pourquoi on peut parler, en termes épistémologiques, de synthèse -la synthèse reconstituant ce que l'analyse avait séparé. Les faits sociaux que la synthèse rassemble sous le concept de citoyenneté sont des droits d'une part, mais aussi des représentations. Claude Lefort a insisté sur cette force suggestive qui accompagne les droits de l'homme dans leur pratique:

"A partir du moment où les droits de l'homme sont posés comme ultime référence, le droit établi est voué au questionnement. Il fait toujours plus question, à mesure que des volontés collectives ou, si l'on préfère, que des agents sociaux porteurs de revendications nouvelles mobilisent une force en opposition à celle qui tend à contenir les effets des droits reconnus."<sup>19</sup>

Les représentations que produisent les titulaires du statut de citoyenneté ont donc une charge critique et normative, qui guide les revendications orientées vers les réformes de la citoyenneté. Ayant conscience de leurs droits politiques, les citoyens peuvent les juger insatisfaisants; se formant un idéal de ce que la citoyenneté pourrait être, ils peuvent envisager les voies de sa correction. Ainsi la citoyenneté est-elle duale par essence: en tant qu'institution juridique elle cristallise des rapports sociaux qu'elle appelle à dépasser en tant qu'idéal. Cette tension entre l'idéal et l'institution est le moteur de son évolution, voire même, le garant de sa pérennité: "L'action du citoyen ne peut considérer comme acquises les conditions qui rendent possibles l'expression effective de la volonté du cito-

17 Marshall, op. cit, pp. 40-41.

18 Ibid, p. 28.

19 C. LEFORT, "Droits de l'homme et politique" in *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1979, pp. 45-83, p. 67.

yen<sup>20</sup>; en d'autres termes la citoyenneté, objet de perpétuelles remises en question, doit toujours être défendue.

En ce sens, les idéaux fluctuants de la citoyenneté qui se sont développés au cours de l'histoire de la pensée politique appartiennent à la citoyenneté elle-même; ils représentent l'expression intellectuelle de critiques et exigences, individuelles ou collectives, adressées à la citoyenneté telle qu'elle est à un moment donné et sont susceptibles d'en infléchir l'évolution ultérieure.<sup>21</sup>

### B. La citoyenneté comme synthèse normative.

Au cours de l'histoire de la pensée politique occidentale, de Platon à John Rawls, l'expression de citoyenneté a reçu autant de contenus normatifs, a-t-on dit, que l'on peut dénombrer de paradigmes politiques. Quand ils s'efforcent d'appréhender les glissements de sens qui se sont opérés sous cette catégorie, les interprètes de l'histoire de la pensée politique ont coutume de les rassembler sous les deux termes d'un binôme. Ainsi par exemple, M. Walzer écrit-il que "le problème de la citoyenneté" tient à ce qu'il y a deux manières de définir et d'expliquer le citoyen: "Le citoyen peut d'abord être vu simplement comme le bénéficiaire d'avantages que l'Etat, et nulle autre organisation sociale ou politique, fournit (...). Il n'est pas impossible d'identifier (cette vision) avec le libéralisme, même si elle a joué un rôle dans le travail d'hommes que l'on ne qualifie pas habituellement de libéraux." D'un autre côté, le citoyen peut être défini comme un homme pénétré "du sens de lui-même comme participant à l'Etat libre, concerné par le bien commun"<sup>22</sup>, vision que l'on peut qualifier de républicaine.

Charles Taylor écrit aussi:

"L'un [des modèles de citoyenneté] se focalise essentiellement sur les droits individuels et sur le traitement égal des individus ainsi que sur l'aptitude du gouvernement à prendre en compte les préférences des citoyens (...). L'autre modèle en revanche définit la participation à la décision collective comme l'essence même de la liberté, comme ce qui doit être protégé. C'est une composante essentielle de la citoyenneté."<sup>23</sup>

J. Habermas encore oppose deux modèles de citoyenneté:

"La tradition libérale du droit naturel issue de Locke, a donné lieu à une compréhension individualiste et instrumentaliste du rôle du citoyen. Tandis que la tradition républicaine de la théorie de l'Etat, remontant à Aristote, a plutôt développé une compréhension communautaire et éthique de ce rôle."<sup>24</sup>

20 H. VAN GUNSTEREN, "Notes on a Theory of Citizenship" in P. BIRNBAUM, J. LIVELY & G. PERRY, *Democracy, Consensus and Social Contract*, London, Sage, pp. 9-35, p. 27.

21 Voir J.G.A. POCOCK, "Political Ideas as Political Events: Political Philosophers as Historical Actors" in M. RICHTER (ed.) *Political Theory and Political Education*, Princeton, Princeton University Press, 1980, pp. 139-158.

22 M. WALZER, "The Problem of Citizenship" in *Obligations, Essays on Disobedience, War and Citizenship*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970, pp. 203-228, pp. 204-205 & 211, voir aussi, M. WALZER, "Citizenship" in T. BALL, J. FARR and R. L. HANSON, *Political Change and Conceptual Innovation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 211-219.

23 C. TAYLOR, "The Liberal-Communitarian Debate" in N. ROSENBLUM (Ed.) *Liberalism and Moral Life*, Cambridge (Mass.), 1989, p. 178 sq.

24 J. HABERMAS, art. cit.

Cette présentation dichotomique semble rejoindre un lieu commun de la théorie politique dont la portée dépasse la seule expression de citoyenneté; on oppose ainsi la liberté des Anciens à la liberté des Modernes (Constant), la liberté positive à la liberté négative (Berlin), le libéralisme au républicanisme (Habermas), l'individualisme au communautarisme (Taylor)... et toutes ces dichotomies recouvrent, au fond, la même opposition entre une citoyenneté conçue comme ensemble de droits garantissant la liberté individuelle et une citoyenneté conçue comme pratique de la participation politique. Dans les termes de Benjamin Constant on peut dire que la citoyenneté est tantôt la forme de la liberté des Anciens (dite positive ou républicaine en ce qu'elle valorise la participation) tantôt la forme de la liberté des Modernes (dite négative ou libérale en ce qu'elle insiste sur la jouissance de la liberté individuelle). En dépit de sa clarté et de son expressivité, une telle interprétation n'est pas dénuée d'ambiguïtés; elle peut donner à penser que les élaborations successives de la pensée politique suivent un mouvement de balancier, que les formules nouvelles de la citoyenneté ne constituent que des retournements des précédentes. Il faut dire que les démarcations respectives des principaux auteurs, leur manière de se définir par opposition à ce qui est antérieur ont accrédité cette thèse, semblant témoigner que les ruptures historiques s'opéraient éternellement autour de la même division, quelles que soient les circonstances historiques. Un bref aperçu peut illustrer ce phénomène.

B. Constant, "le premier classique de la tradition libérale"<sup>25</sup>, s'opposait à Rousseau en réfutant le caractère illimité de la souveraineté populaire: refusant d'admettre que les hommes se soient totalement dépouillés de leur force naturelle au cours du contrat social il distinguait l'Etat de la société, et prétendait que le citoyen était libre non pas parce qu'il participait à la souveraineté de l'Etat mais grâce à "la jouissance paisible de l'indépendance privée" au sein de la société civile. Quarante ans plus tard, K. Marx reprochait à Rousseau ce que Constant regrettait de ne pas y trouver, la séparation du public et du privé; il écrivait: "les droits de l'homme distingués des droits du citoyen, ne sont que les droits du membre de la société civile, c'est-à-dire de l'homme égoïste, de l'homme séparé de l'homme et de la communauté."<sup>26</sup> Il fustigeait ainsi tant la forme démocratique que la forme libérale de la citoyenneté, toutes deux étant coupables à ses yeux de voir en l'homme un être abstrait et non une créature sociale. A. de Tocqueville assimilait, dans un discours prononcé la même année, le socialisme aux formes pré-libérales de l'Etat; il écrivait que le socialisme "est l'idée que l'Etat ne doit pas seulement être le directeur de la société, mais doit être pour ainsi dire le maître de chaque homme" en sorte qu'il se réduit à "une nouvelle forme de servitude"<sup>27</sup>. Retrouvant Constant il considérait la séparation de l'Etat et de la société comme une condition de la liberté du citoyen. A chaque étape de cette histoire conceptuelle il semble que l'on assiste à une forme de réaligement des adversaires: les socialistes s'opposent autant au libéralisme qu'à la démocratie rousseauiste, les libéraux autant à cette dernière qu'au socialisme. Tout se passe comme si, en raison d'un procédé rhétorique -la définition par repoussoir- l'histoire intellectuelle était aplanie par ceux-là même qui la font. Il faut garder cette ob-

25 M. GAUCHET, "Benjamin Constant" in E. PISIER, F. CHATELET et O. DUHAMEL, *Dictionnaire des oeuvres politiques*, Paris, PUF, 1989, 2e éd, p. 215.

26 K. MARX, "A propos de la question juive" in *Philosophie*, trad. et présentation de M. Rubel, Paris, Gallimard, 1982, p. 71.

27 A. de TOCQUEVILLE, "Discours sur le droit au travail" in *Egalité sociale et liberté politique*, textes choisis et présentés par G. Gibert, Paris, Aubier, 1977, pp. 198-199.

servation à l'esprit si l'on veut éviter les amalgames auxquels se prêtent les interprétations dichotomiques de la citoyenneté.

La force structurante de cette dichotomie, sa capacité de déterminer les représentations, se marque aussi, a contrario, dans les tentatives qui ont été faites de la transcender. Dès la fin du XIXe siècle, des penseurs s'efforçaient par exemple de concilier les exigences respectives du libéralisme et du socialisme, ou, en termes axiologiques, les valeurs de liberté et d'égalité. J. S. Mill, qui se demandait "comment unir la plus grande liberté individuelle d'action, la propriété commune des richesses du monde et une égale participation à tous les bénéfices combinés"<sup>28</sup> pensait pouvoir combiner la liberté et l'égalité par la médiation de la participation politique: il espérait que l'exercice du droit de vote participerait à l'auto-éducation des citoyens, qu'en les immergeant dans la discussion publique il les mènerait à prendre en compte d'autres enjeux que leurs intérêts propres. Quelques années plus tard, J. Jaurès tentait de redéfinir le socialisme comme le légataire de la Révolution française et affirmait, assumant au passage l'héritage libéral du mécanisme représentatif, que "pour passer de l'ordre capitaliste à l'ordre socialiste, (on devait) faire usage surtout du suffrage universel et de l'évolution légale (...) qui permet chaque jour de mesurer les résistances et d'y proportionner l'effort."<sup>29</sup> Dans la première moitié du vingtième siècle européen, les libéraux s'efforçaient de s'intégrer la "question sociale"<sup>30</sup> tandis que les socialistes continuaient d'affirmer leur loyauté à l'égard de l'Etat de droit.<sup>31</sup>

Quand, après la deuxième guerre mondiale, se construisaient un peu partout en Europe des formes d'Etat-providence, on a pu penser que le vieil antagonisme sombrait dans la désuétude. D'un point de vue idéologique, l'oeuvre de T. H. Marshall représente "une théorie du socialisme éthique, conceptualisée comme citoyenneté"<sup>32</sup>, elle s'efforce d'interpréter l'émergence des droits sociaux au XXe siècle comme l'incorporation harmonieuse à la citoyenneté libérale d'éléments qui lui sont historiquement hétérogènes. Cette définition élargie de la citoyenneté rompt bien en effet avec l'orthodoxie libérale: elle se fonde sur l'idée que la société ne peut "tenir par elle-même" et que la citoyenneté réduite à la jouissance de la liberté privée mène à des impasses -le citoyen n'est libre que virtuellement quand la domination de classe prévaut contre l'égalité de droits. Elle juge que, pour y remédier, on peut reconnaître aux collectifs de citoyens un droit de participation économique défini procéduralement; c'est aussi ouvrir la voie à la prise en compte des "risques sociaux" dont l'orthodoxie libérale nie l'existence et reconnaître la légitimité des droits sociaux collectifs qui impliquent une créance sur l'Etat.<sup>33</sup>

Dans la conception de Marshall, cette synthèse est méthodologiquement et axiologiquement "socialiste", mais Dahrendorf peut aussi se livrer sur base de fondements individualistes et libéraux à un exercice du même type et conclure que la citoyenneté combine "le besoin humain d'égalité et le désir humain de liber-

28 J. S. MILL, *Autobiography*, London, Penguin, 1989, p. 175.

29 Cité par P. BOURETZ, "Jean Jaurès" in *Dictionnaire des oeuvres politiques*, op. cit., p. 467.

30 Cfr N. ROUSSELIER, *L'Europe des libéraux*, Bruxelles, Complexe, 1991.

31 Cfr L. HAMON, *Socialisme et pluralité*, Paris, Gallimard, 1977.

32 N. DENNIS & A. H. HALSEY, *English Ethical Socialism*, Oxford, Clarendon Press, 1988, p. 124.

33 Cfr F. EWALD, *L'Etat-providence*, Paris, Fayard, 1985.

té<sup>34</sup>. Cette synthèse axiologique a eu à une époque une telle force de conviction qu'on a pu parler de "la fin des idéologies" et de "l'épuisement des idées politiques"<sup>35</sup>. C'est dire qu'au consensus politique qui s'est élaboré autour d'un syncrétisme des exigences démocratique (participation politique), libérale (Etat de droit) et socialiste (Etat social) a pu correspondre à un moment donné un consensus théorique, formulé en termes de citoyenneté trilogique.

On voit ainsi comment la réflexion sur le statut épistémologique de la citoyenneté permet d'éclairer son contenu idéologique. On a dit en effet que la citoyenneté n'était pas une réalité palpable mais l'agrégation d'éléments d'ordres divers: un ensemble de droits d'une part (comme le souligne sa description constitutionnelle) mais aussi une pratique d'autre part (comme le montre son interprétation sociologique) et une conscience, ou culture civique, de ce statut et de cette pratique. La citoyenneté est donc à la fois une institution juridico-politique et un idéal. C'est dire, en d'autres termes, que les représentations idéologiques concurrentes de la citoyenneté appartiennent à sa dynamique même: en se confrontant elles amènent à modifier les droits qui la constituent, en y intégrant les droits sociaux par exemple, et à infléchir la pratique qui l'accompagne. Tantôt la citoyenneté atteint un équilibre, comme il semble que ça ait été le cas dans l'immédiat après-guerre et jusqu'aux années 70, tantôt de nouvelles contestations se font jour qui obligent la citoyenneté à se redéfinir.

Pour comprendre les tensions qui sont actuellement à l'oeuvre, il faut aussi avoir à l'esprit une autre caractéristique fondamentale de la citoyenneté: sa liaison à l'Etat-nation. Au-delà des clivages qui opposent ces conceptions divergentes, on doit souligner une convergence fondamentale: jamais jusqu'à nos jours il n'y a eu de citoyenneté hors du cadre de l'Etat-nation. Cette connexion apparaît clairement si l'on met en lumière le lien conceptuel que l'idée de souveraineté effectue entre l'Etat national d'une part et la citoyenneté d'autre part.

L'idée de souveraineté apparaît, on le sait, au cours des XVIe et XVIIe siècles. Jean Bodin en donne, en 1576, une première définition. Le souverain, écrit-il, est une puissance absolue, distincte à la fois du peuple sur lequel elle s'exerce et de la personne qui l'exerce. Il définit ainsi une notion abstraite de pouvoir, avec l'intention de renforcer la jeune monarchie française, menacée de dissolution interne par les guerres religieuses d'un côté et d'étouffement externe par les prétentions de l'Empire romain germanique et la papauté de l'autre.<sup>36</sup> C'est contre les mêmes forces centrifuges et centripètes que Hobbes affirme un siècle plus tard les mêmes caractéristiques d'indépendance de l'Etat: le Léviathan est un pouvoir éternel et absolu, il ne dépend pas du gouvernement qui l'incarne temporairement, il n'est pas soumis au peuple sur lequel il s'exerce, et sa puissance ne souffre aucune dérogation, ni interne, ni externe. Il n'y a pas encore au XVIIe siècle de concept de citoyenneté au sens contemporain du terme; Hobbes prend d'ailleurs soin de confondre délibérément le citoyen et le sujet.<sup>37</sup> La citoyenneté dans le cadre de l'Etat absolutiste se limite à une notion collective et passive: la

34 R. DAHRENDORF, art. cit, p. 676.

35 D. BELL *The End of Ideologies, On the Exhaustion of Political Ideas*, Glencoe, Free Press, 1960.

36 Voir B. BARRET-KRIEGER, "Jean Bodin: de l'Empire à la souveraineté. De l'Etat de justice à l'Etat administratif" in *Jean Bodin, Actes du colloque interdisciplinaire d'Angers*, 24-27 mai 1984, Presses de l'Université d'Angers, 1985, pp. 343-356.

37 T. HOBBS, *De Cive, Le citoyen, des fondements de la politique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1982, p. 145: "je nomme sujets tous les citoyens d'une même ville".

soumission des sujets d'un même Etat à un même souverain. Cette définition doit être soulignée parce qu'elle jette les bases d'une corrélation qui ne sera pas démentie au cours des siècles suivants: dans un monde divisé en Etats souverains qui ne reconnaissent pas de puissance qui leur soit supérieure, la citoyenneté se présente comme l'instrument juridique du rattachement des individus à un Etat, de la "clôture sociale" d'une communauté politique<sup>38</sup>. La démocratisation de l'Etat moderne ne remet pas en cause cette connexion: Rousseau réaffirme après Hobbes le caractère absolu de la souveraineté et définit le citoyen comme membre du souverain. La Révolution française le suivra sur cette voie, elle proclamera des droits de l'homme et du citoyen, mais elle les enracinera dans la souveraineté nationale. On peut dire dès lors de la citoyenneté ce que H. Arendt disait des droits de l'homme: en raison de leur origine historique, les uns et les autres n'ont de sens qu'à l'intérieur des Etats nationaux.<sup>39</sup> La diffusion du modèle stato-national à travers l'Europe, puis le monde, au cours des XIXe et XXe siècles, n'a fait que renforcer cette connexion: le monde est divisé en Etats exclusifs les uns des autres et les hommes n'ont de pouvoir politique qu'en tant qu'ils sont membres d'un Etat souverain. Le fait qu'en droit international citoyenneté et nationalité soient synonymes est un révélateur de cet état de fait.<sup>40</sup>

Du moins cela faisait-il, jusqu'il y a peu, l'objet d'un consensus. Il s'agit maintenant de montrer que le point d'équilibre auquel s'était fixé la citoyenneté paraît désormais précaire: d'une part l'accord sur l'étendue de la citoyenneté se délite au fur et à mesure que se développe le thème de la crise de l'Etat-providence (A); d'autre part, on constate que l'Etat, imbriqué dans des chaînes d'"interdépendance", tend à perdre sa souveraineté et l'on décrète la crise du modèle stato-national (B).

## II. La citoyenneté en question: crise de l'Etat-providence et crise de l'Etat Nation.

### A. *Citoyenneté et Welfare State.*

On l'a dit, le consensus qui s'était dessiné autour d'une définition synthétique de la citoyenneté, comportant aux côtés des droits civils et politiques "classiques" un ensemble de droits sociaux, a pu sembler à un moment hégémonique. Mais la certitude devait être de courte durée: à peine avait-on décrété la "fin des idéologies" qu'elles faisaient un retour explicite. Le Welfare State et le type de citoyenneté correspondant, censés les avoir englouties, devenaient l'objet de critiques radicales.

De gauche, Habermas dénonçait en 1976 le "privatisme du citoyen" cette "crise de motivation" se manifestant par "un intérêt aux prestations du système administratif dans les domaines de la régulation et la sécurité sociale, avec une participation aux processus de légitimation faible" et qui correspond aux "structu-

38 L'expression de clôture sociale est empruntée à M. Weber par W. R. BRUBAKER, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Harvard, Harvard University Press, 1992.

39 H. ARENDT, *On The Origins of Totalitarianism*, New York, 1951.

40 Cfr note 3.

res d'une opinion publique dépolitisée"<sup>41</sup>. Reprenant un thème wébérien, en 1990 il reproche aussi à l'Etat-providence d'insérer le citoyen dans "un réseau toujours plus dense de normes juridiques, de bureaucraties étatiques et paraétatiques"<sup>42</sup>. Plus explicite encore quant au caractère marxien de ses analyses, N. Ginsburg estimait en 1979 que l'Etat-providence avait "contribué au combat continu pour accumuler du capital en aidant matériellement à combiner le travail et la capital de manière profitable et à contenir la résistance inévitable et le potentiel révolutionnaire de la classe ouvrière."<sup>43</sup>

Même s'ils se fondent sur des présupposés méthodologiques et axiologiques très différents, les théoriciens de la nouvelle droite anglo-saxonne fustigent eux aussi l'Etat-providence coupable à leurs yeux d'engendrer des dysfonctionnements économiques (érosion des "market incentives" et de l'épargne personnelle), des rétrogradations politiques (réduction des libertés individuelles et poids croissant de l'Etat, atteinte à la propriété par l'impôt), voire même des éléments de dégénérescence morale (instigation au féminisme, désagrégation des familles...)<sup>44</sup>.

Ces arguments se sont initialement déployés dans la sphère académique, sous forme de critiques théoriques, mais de là ils ont gagné le territoire plus concret des affrontements politico-idéologiques. Ce fut le cas de manière patente en Grande Bretagne il y a quelques années. D. Hurd, Home Secretary et figure éminente du parti conservateur, s'est efforcé de rassembler sous le terme de citoyenneté ce qu'il appelle les "trois traditions de la philosophie conservatrice", "la diffusion du pouvoir, l'obligation civique et le service volontaire"<sup>45</sup>; M. Thatcher s'est faite plus claire encore: à ceux qui réclamaient une augmentation du financement du secteur de la Santé publique, elle a répondu que "Lorsque l'on est quitte comme contribuable on ne l'est pas comme citoyen"<sup>46</sup>. Le "citoyen responsable" tel qu'il était défini par la nouvelle droite devait être défini normativement comme un propriétaire: c'est la propriété qui devait lui permettre de se passer des services de l'Etat et d'exercer son civisme par des actes de charité privée.

La luxuriance de ces discussions où se mêlent les prétentions théoriques et les intentions idéologiques témoigne à nouveau de la force structurante du thème de la citoyenneté. Investie de valeurs concurrentes, utilisée comme catégorie synthétique d'une philosophie sociale, la citoyenneté structure positivement et négativement les champs académiques et politiques. Dans les discussions évoquées ici, l'enjeu central était non seulement l'inclusion des droits sociaux dans la définition formelle de la citoyenneté -les droits civils et politiques fondamentaux continuant quant à eux d'être incontestés- mais aussi la reformulation de la conscience collective de cette citoyenneté que l'on appelle civisme: quels qu'ils aient été, de gauche ou de droite, les "remèdes" proposés étaient tous relatifs à

41 J. HABERMAS, *Raison et légitimité, Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, trad. de J. Coste, Paris, Payot, 1978, p. 107.

42 J. HABERMAS, "La crise de l'Etat-providence" in *Ecrits politiques*, trad. de C. Bouchindhomme et R. Rochlitz, Paris, Le Cerf, 1991, pp. 104-126, p. 115.

43 N. GINSBURG, *Class, Capital and Social Policy*, London, Macmillan, 1979, p. 2.

44 Cfr G. GILDER *Poverty and Wealth*, New York, Basic Books, 1981.

45 D. HURD in *New Statesman*, avril 1988, p. 14.

46 Cité par D. HEATER, *Citizenship, The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, London, Longman, 1990, p. 299.

cet ensemble de représentations, et de rôles sociaux correspondants, que l'on considère sociologiquement comme faisant partie intégrante de la citoyenneté.

### B. *Citoyenneté et Etat-Nation.*

Un phénomène de contestation intellectuelle et idéologique similaire s'est amorcé, quelques années plus tard, autour de l'adéquation de la citoyenneté et de la nationalité. La connexion de ces deux concepts faisaient encore naguère l'objet d'un consensus, qui semble avoir été facilité par son caractère tacite. L'oeuvre de I. Kant, l'un des rares auteurs classiques qui se soit interrogé sur les relations entre les nations constitutionnelles et l'ordre international, en témoigne.

On le sait, pour Kant, les citoyens sont définis par

"les attributs juridiques inséparables de leur essence (que) sont la liberté légale de n'obéir à aucune autre loi que celle à laquelle le citoyen a donné son assentiment; l'égalité civile, consistant pour chacun à ne reconnaître vis-à-vis de soi, dans le peuple, d'autre supérieur que celui qu'il a tout autant le pouvoir moral d'obliger juridiquement que celui-ci peut l'obliger; troisièmement, l'attribut de l'indépendance civile, qui réside dans le fait d'être redevable de son existence et de sa conservation, non à l'arbitre d'un autre au sein du peuple, mais à ses propres droits et à ses propres forces comme membre de la république.<sup>47</sup>"

Kant estime que le fait pour un Etat d'entrer en association avec d'autres Etats, de s'engager dans une forme d'alliance nommée fédéralisme, n'affecte en rien cette définition de la citoyenneté puisque "le droit des gens doit être fondé sur un fédéralisme d'Etats libres"<sup>48</sup> et que la République universelle laisse subsister la pluralité des républiques particulières. Les Etats demeurent donc souverains, et l'autonomie des citoyens continue d'être définie par la participation au pouvoir de l'Etat.

Maintenant n'est-on pas allé historiquement au-delà de ce que Kant jugeait théoriquement nécessaire, en sorte que les citoyens ne sont plus membres de "républiques" totalement souveraines et qu'ils sont contraints d'obéir à des normes auxquelles ils n'ont pas donné leur consentement? C'est en tout cas ce que les thèmes de la "globalisation" et de l'"interdépendance", qui ont acquis une importance croissante en sciences politiques ces dernières années, donnent à penser.

S. Amin a contribué à populariser l'idée d'une "nouvelle mondialisation capitaliste": "Le capital qui avait été jusqu'alors national, écrit-il, tend à perdre cette qualité; à sa place, un capital dominant mondialisé émerge à partir de son segment financier"; cette mondialisation repose notamment sur les "révolutions technologiques" récentes. Il s'ensuit une crise de régulation démocratique: "L'accumulation était régulée, dans le cadre des Etats centraux, par les luttes po-

47 I. KANT, *Métaphysique des moeurs, Doctrine du droit, Doctrine de la vertu* (1797), trad. et présentation de A. renaut, Paris, Garnier-Flammarion, 1994, p. 129.

48 I. KANT, *Vers la paix perpétuelle* (1795), trad. et présentation de F. Proust, Paris, Garnier-Flammarion, 1991, p. 89.

litiques, sociales, structurant des alliances hégémoniques nationales; or, il n'y a pas, à l'échelle mondiale, de mécanismes politiques et sociaux analogues<sup>49</sup>.

D'autres ont développé cette analyse en soulignant que la mondialisation n'était pas seulement économique-technologique, mais qu'elle se manifestait également par le développement des organisations internationales et l'émergence d'un ordre militaire global<sup>50</sup>; cette coïncidence de phénomènes de dénationalisation du pouvoir engendre un corpus croissant de normes auxquelles les citoyens sont soumis, sans qu'ils puissent participer à leur édicition, ni à l'échelle mondiale ou régionale, ni au plan de l'Etat-Nation puisque ces normes internationales prévalent contre les droits nationaux.

Toutefois, les effets de ces phénomènes d'interdépendance -entre Etats, entre organisations internationales et entre les premiers et les seconds- ne se traduisent pas tous par des formes d'aliénation des citoyens. La reconnaissance du rôle des individus dans le droit international, la consécration des droits de l'homme dans le cadre d'organisations universelles, font signe vers un statut de citoyenneté cosmopolite, même s'il ne s'agit encore, en l'absence de droits subjectifs de force contraignante, que de prodromes. D'autre part, l'existence de défis mondiaux -surpopulation, maladies endémiques, responsabilités écologiques,...- est parfois jugée susceptible de donner naissance à une identité supranationale, fût-elle fondée sur la nécessité.<sup>51</sup>

Ces tendances se manifestent plus clairement à l'échelle régionale, et en particulier en Europe occidentale. Lorsqu'il s'est agi, il y a près de quarante ans, de coordonner certains secteurs économiques de six Etats européens, la question de la légitimité démocratique d'une telle entreprise ne s'est pas posée; elle ne se posait pas en termes pratiques tant que les domaines touchés semblaient si restreints qu'ils n'affectaient pas la souveraineté des Etats qui y prenaient part; elle ne se posait pas en termes théoriques tant que la désignation démocratique des chefs d'Etat et de gouvernements qui régissaient ces processus semblaient leur conférer le sceau de la légitimité. Au fil des décennies toutefois, la construction européenne a pris une allure de moins en moins technique et de plus en plus politique: en raison "d'un côté [de] la force des engagements fondamentaux (...) de l'autre [du] développement spontané des multiples effets d'engrenage"<sup>52</sup> comme dit J. Delors, les instances technocratiques ou diplomatiques chargées de préparer les décisions adoptées par les chefs d'Etat et de gouvernement -ces instances sont la Commission européenne et le Comité des représentants permanents- se sont vues dotées de pouvoir croissants aux dépens des Etats membres dans les domaines de politique économique et sociale au sens large. La résistance des administrations nationales dans l'application des normes communautaires témoigne des inquiétudes pour l'avenir de la forme démocratique en Europe qui se développent au sein des élites politico-administratives; elles n'expriment pas seulement des réticences corporatistes face à leur perte de souveraineté, mais

49 S. AMIN, "La nouvelle mondialisation capitaliste, L'empire du chaos" in J. BIDET et J. TEXIER (dir.) *L'idée du socialisme a-t-elle un avenir?* Paris, PUF, *Actuel-Marx*, 1993, pp. 107-125, pp. 109-110.

50 Cfr D. HELD, "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order" in Id. *Perspectives for Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993, pp. 13-52.

51 Cfr F. CERUTTI "Une identité supranationale est-elle possible?" in G. HAARSCHER et M. TELO' (Dir.) *Après le communisme*, Bruxelles, Presses de l'université, 1993, pp. 105-117.

52 J. DELORS, *Le nouveau concert européen*, Paris, Odile Jacob, 1992, p. 56.

constituent aussi un signal des carences démocratiques des processus décisionnels communautaires: les décisions communautaires ne sont pas contrôlées par "un vote démocratique qui n'a pour l'instant de pertinence que dans un cadre national; de ce fait l'atteinte à la souveraineté nationale est aussi une atteinte à la démocratie"<sup>53</sup>. Le succès médiatique de l'expression du "déficit démocratique" de la Communauté -puis de l'Union- européenne témoigne de la prise de conscience, tant dans l'opinion publique que parmi les élites politico-administratives, du caractère illégitime, au regard des traditions nationales d'Etat de droit et de démocratie, de l'état actuel de l'Union européenne.

Encore une fois néanmoins, la limitation des prérogatives étatiques issues de la souveraineté populaire ne produit pas que des pertes d'autonomie pour les citoyens. L'édifice de la construction européenne comporte des instances juridictionnelles dont la jurisprudence a parfois abouti à la consécration de droits subjectifs qui enrichissent le statut des citoyens communautaires. La Cour de Strasbourg, instituée pour rendre effective la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, offre aux ressortissants des Etats qui ont reconnu sa force obligatoire, des voies de recours efficaces pour faire protéger, en dépit ou contre ces Etats, les droits consignés dans cette convention. La Cour de Luxembourg, chargée d'assurer l'application du droit communautaire, a reconnu aux ressortissants des Etats membres la qualité de justiciable européen et consacré, par voie jurisprudentielle, un corpus de droits fondamentaux et de droits sociaux qui, pour parcellaire qu'il soit, s'ajoute aux droits dont les citoyens européens jouissent en vertu de leur statut de citoyen national. La jurisprudence de ces deux Cours européennes concourt à la formation de "standards" et de "principes directeurs", convergents en vertu du jeu de "références croisées" auquel elles se livrent. Ainsi voit-on s'augurer un "droit des droits" inspiré des droits de l'homme reconnus par les traditions constitutionnelles nationales et les instruments internationaux de protection des droits de l'homme.<sup>54</sup> Le caractère jurisprudentiel de ces nouveaux droits est source d'appréhensions: on parle de "gouvernement des juges" et l'on se demande si cela ne relève pas d'une "organisation cléricale du pouvoir, sous-tendue d'ailleurs par une interprétation quasi-providentielle de l'histoire."<sup>55</sup>

Pourtant la consécration de "droits subjectifs européens" n'est pas le seul fait des juges; la Commission et le Parlement européens ont contribué, par leurs rapports, leurs débats et leurs mises en garde à accréditer au sein du Conseil et du Conseil européen l'idée que la construction européenne risquait de succomber à une crise de légitimation si l'intégration technique allait de l'avant sans que l'on progresse parallèlement sur la voie de la démocratisation de l'Union européenne. En ce sens, l'intégration dans le Traité de Maastricht d'un chapitre relatif à la "citoyenneté de l'Union", où l'on n'innove pratiquement pas, se comprend comme l'expression symbolique d'une prise de conscience explicitement politique au sein des élites politico-administratives européennes.<sup>56</sup>

53 J. LECA, "La citoyenneté entre la nation et la société civile", art. cit, p. 483.

54 Cfr M. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Paris, Seuil, 1994, p. 173.

55 P. RAYNAUD, "Le juge, la politique et la philosophie" in *La pensée politique*, Paris, n° 1, 1993, pp. 110-120, p. 120.

56 Sur le cheminement institutionnel de cette "citoyenneté" de l'Union" et pour une appréhension juridique, voir, C. HEN "Vers une citoyenneté européenne" in D. Colas et alii, op. cit, pp. 273-292.

Aucune interprétation univoque ne peut raisonnablement rendre compte de ces phénomènes: s'il n'est pas adéquat d'appréhender la construction européenne en termes de purs processus technocratiques, totalement dépourvus de principes démocratiques, il n'est pas plus correct de célébrer l'avènement quasi-automatique d'une démocratie européenne. Ce qui semble ne faire aucun doute en revanche, c'est que les catégories traditionnelles de la science politique forgées dans un cadre national peuvent difficilement s'appliquer, même mutatis mutandis, à la "réalité communautaire".

### III. Vers une définition théorique de la citoyenneté européenne.

On peut distinguer parmi les travaux consacrés à la citoyenneté européenne deux types d'approches: d'une part, un certain nombre d'auteurs tentent d'établir un diagnostic de la citoyenneté, dans les termes classiques de la science politique, et de présenter une nouvelle formulation adaptée aux mutations observées (A). D'autre part, certains prennent acte de la désuétude des catégories traditionnelles et estiment plus pertinent de s'interroger sur les fondements premiers de la citoyenneté (B).

#### A. Tautologie de la complexité.

Il y a quelques années, E. Morin nous invitait à *Penser l'Europe*. D'emblée il avertissait que "La difficulté de penser l'Europe, c'est d'abord cette difficulté de penser l'un dans le multiple, le multiple dans l'un: l'unitas multiplex. C'est en même temps la difficulté de penser l'identité dans la non-identité."<sup>57</sup>

La tentation est grande d'expliquer la complexité par elle-même, d'affirmer comme le fait E. Morin que la complexité n'est pas simple, et de croire qu'on a mis à jour son principe quand on l'a subsumée sous l'apparente unité du concept. Il ne suffit pas de nommer la complexité, la science politique doit aussi tenter de la comprendre. Quand ils se sont efforcés de penser la citoyenneté européenne, un certain nombre d'auteurs ont succombé à la tendance tautologique illustrée par E. Morin. E. Meehan écrit:

"il y a un nouveau cadre -une configuration complexe, multidimensionnelle qui est à la fois difficile à appréhender et fournit des opportunités. Nos actions politiques doivent maintenant être portées au travers d'un ensemble d'institutions communes, Etats, autorités régionales et locales et associations volontaires sur le plan domestique et simultanément, dans des alliances nationales et transnationales, sur un plan commun."<sup>58</sup>

Quand elles s'efforcent de se traduire en questions pratiques, ces formules de citoyenneté complexe exposent du même coup leur caractère aporétique. D. Held par exemple<sup>59</sup> entrevoit la possibilité de redéfinir la citoyenneté en l'établissant sur plusieurs plans simultanés; puisque le consensus national qui était à la base de la citoyenneté tend à être concurrencé par d'autres formes d'identités supranationales, on peut penser, écrit-il, un

57 E. MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, 2e éd. 1990, p. 24.

58 E. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1993, p. 159.

59 D. HELD et E. MEEHAN ne sont pas des cas isolés, c'est une lame de fond de la réflexion sur les mutations de la citoyenneté qu'ils illustrent; les ouvrages déjà cités de D. Heater (1991) ou B.S. Turner (1993) s'exposent aux mêmes critiques.

"modèle cosmopolite de démocratie qui suppose la reconnaissance d'un ensemble de droits, incluant les droits civils, politiques, économiques et sociaux (...) qui soient intégrés dans la constitution des parlements et assemblées (au niveau national et international); et que l'influence des Cours internationales soit étendue de manière que les groupes et les individus aient des moyens effectifs de poursuivre les autorités politiques pour la violation des droits cruciaux, à la fois à l'intérieur et au-delà des associations politiques".<sup>60</sup>

On peut relever au moins trois incorrections dans ce type d'approche; d'abord elles posent leur fondement normatif de manière dogmatique: l'exigence de démocratie n'est tirée ni d'un argument théorique, ni de l'analyse du consensus dont elle fait l'objet, mais posée a priori sans justification; ensuite la configuration de la démocratie qui est proposée est directement inspirée des formes de démocratie nationale, sans que l'on se demande si un tel transfert est théoriquement possible; enfin l'avantage d'une telle formule ne va pas de soi: l'opportunité que recèlerait, selon ses promoteurs, la "citoyenneté cosmopolite" résiderait dans sa capacité de s'inclure des droits (collectifs et particularistes) auxquels les citoyennetés nationales, inspirées de l'individualisme de la tradition libérale, se ferment. Il n'est pas certain toutefois qu'un simple transfert des droits nationaux à un niveau supranational permette cette mutation: la contradiction que relève D. Held entre la conception universaliste des droits traditionnels et le caractère particulariste des nouveaux mouvements sociaux (féministes, régionalistes, minoritaires...) subsiste même si l'on détache ces droits du cadre national dans lequel ils sont nés: "Le problème de la conception cosmopolite de la citoyenneté fondée sur les droits (...), écrit R. Bellamy, c'est qu'elle ne peut éviter d'en appeler à une forme idéalisée d'agencement universel que beaucoup de ces nouveaux mouvements [les "nouveaux mouvements sociaux"] rejettent".<sup>61</sup>

Ces élaborations illustrent les impasses logiques auxquelles on s'expose lorsque l'on s'engage dans l'élaboration de solutions pratiques sans s'interroger sur leur principe.

### B. Au principe de la citoyenneté européenne.

Il faut se demander, tout d'abord, dans quelle mesure la construction d'une citoyenneté hors du cadre national peut s'accommoder du vocabulaire classique du droit politique.

G. Mairet, qui place son *Discours d'Europe* sous l'égide de Kant, propose de voir dans l'élection d'un Parlement européen au suffrage universel le "principe d'une liberté politique non issue de l'Etat historique"<sup>62</sup>. Cette assemblée a été réunie "sur un principe a priori, autrement dit non issu de l'expérience historique" lequel est "le principe a priori d'un droit des gens européen (que l'on peut désigner aussi: droit fédératif européen)".<sup>63</sup> En l'absence d'un "peuple européen", "il apparaît que ce n'est pas la volonté générale qui s'est exprimée, mais la volonté de tous. Or selon le droit politique, la volonté de tous ne pose pas la loi"<sup>64</sup>; on ne saurait dès lors parler ni de "pouvoir législatif", ni de "peuple", ni d'"Etat" eu-

60 D. HELD, op. cit, p. 40.

61 R. BELLAMY, "Citizenship and Rights" in Id. (dir.) *Theories and Concepts of Politics*, Manchester, Manchester University Press, 1993, pp. 43-76, p. 61.

62 G. MAIRET, *Discours d'Europe*, Paris, La découverte, 1989, p. 125.

63 Ibid.

64 Ibid, p.126.

ropéens. Il convient de parler d'un "droit fédératif européen" lequel résulte de "la somme des droits naturels exercés par les individus de la multitude. Un tel droit est la forme de leur liberté. Il est le principe de la Communauté et rend ainsi possible une république fédérative". En ce sens le fondement de la citoyenneté européenne ("l'unique fondement philosophique de la notion de citoyenneté européenne") est "la négation du principe de citoyenneté des Etats historiques".<sup>65</sup>

Mais si on récuse la possibilité d'un peuple, d'une nation européenne, comment penser le lien qui unit les citoyens, sans se contenter de formules indéfinies telles que la "concitoyenneté européenne"<sup>66</sup>? On a vu en effet que le vocabulaire politique européen rendait ces notions consubstantielles: tous les citoyens d'un même Etat ont les mêmes droits, ils sont donc identiques au moins en cela; la communauté formée par les citoyens constitue l'Etat national souverain.

On a proposé pour sortir de cette constellation conceptuelle d'évoquer la perspective d'un "patriotisme constitutionnel"; J. Habermas suppose que dans l'avenir "on pourrait assister à la différenciation d'une culture nationale d'une part et d'une culture politique commune d'autre part" en sorte qu'un patriotisme constitutionnel pourrait "se relier à des principes juridiques universalistes uniques à partir de perspectives différentes imprégnées par les histoires nationales"<sup>67</sup>. L'ouverture du marché commun, et ses conséquences en termes de contacts entre différentes nationalités, enjeux politiques nouveaux, pousserait d'ailleurs "à la constitution de rapports de communication à l'intérieur d'espaces publics de dimension européenne"<sup>68</sup>.

J-M. Ferry, qui se place lui aussi dans la voie étroite d'une démocratie européenne qui ne serait ni un Etat européen, ni une vague formule complexe inspirée du modèle impérial<sup>69</sup>, a poursuivi cette réflexion. Observant la différenciation du politique européen en un "espace public qui assure la finalité éthique par la communication" et un "système complexe qui assure la finalité technique par l'organisation"<sup>70</sup>, il y voit l'opportunité de ne pas reproduire à l'échelle européenne le principe nationaliste de congruence du politique et du culturel. Dans une perspective postnationale, l'identité politique ne doit plus être un "produit de la culture" mais "la conséquence d'un choix éthique"<sup>71</sup>. Et l'on peut dire du patriotisme constitutionnel qu'il se fonde "sur les principes universalistes d'une identité morale (postconventionnelle) et politique (postnationale), c'est-à-dire sur l'argument strict de l'adhésion aux valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit"<sup>72</sup>. Le patriotisme constitutionnel n'est pas donné a priori, mais il est susceptible de résulter d'une "mise en confrontation des cultures nationales dans un espace commun", d'une "pratique communautaire" qui "en tant que "forme de vie éthi-

65 Ibid. p. 129.

66 Cfr E. TASSIN, "Europe: A Political Community?" in Ch. Mouffe, op. cit, pp. 169-192.

67 J. HABERMAS, "Citizenship and National Identity...", art. cit, p. 12.

68 Ibid.

69 Cfr J-M. FERRY, *Les puissances de l'expérience, T. 2. Les ordres de la reconnaissance*, Paris, Cerf, 1991, en particulier pp. 183-191.

70 J-M. FERRY, "Une philosophie de la communauté in P. Thibaud et J-M. Ferry, *Discussion sur l'Europe*, op. cit, pp. 129-218, p. 147.

71 Ibid, p. 174.

72 Ibid, p. 184.

que<sup>73</sup>, formerait le sol d'une culture politique partagée, le terreau d'une culture de la citoyenneté européenne.<sup>74</sup>

Dans le cadre d'une telle idée, la citoyenneté s'entend d'une "culture politique partagée"<sup>75</sup> qui est une "condition nécessaire mais non suffisante d'une citoyenneté européenne pleine et pleinement démocratique"<sup>76</sup>, laquelle recouvre aussi "l'organisation des pouvoirs publics communautaires" et "la question des droits fondamentaux (qui y sont) attachés"<sup>77</sup>, soit, sous une forme reformulée en termes quasi constitutionnels, les "attributs juridiques indispensables" définis par Kant comme ceux de la citoyenneté (cfr supra).

Il est intéressant de constater que ces positions, d'origine nettement franco-allemande, recroisent in fine les termes du débat dominant dans le monde anglo-saxon sur la citoyenneté. Depuis de nombreuses années, ce débat voyait s'opposer les partisans d'une définition libérale de la citoyenneté comme jouissance des libertés "négatives" aux défenseurs d'une citoyenneté active centrée sur le primat du "bien commun" (Cfr supra). Q. Skinner fut l'un des premiers à mettre en question cette "fausse dichotomie": le "républicanisme civique", incarné selon lui par Machiavel offre en effet la possibilité d'invalider cette antinomie. Chez Machiavel, le principe du politique est bien "que chacun puisse jouir du pouvoir de profiter librement de ses possessions et du mode de vie qu'il s'est choisi"<sup>78</sup>, ce qui rencontre l'exigence libérale, mais cela n'est possible que si sont assurées "la supervision de, et la participation à la vie politique par l'ensemble des citoyens"<sup>79</sup>. Par une apparente contradiction, on rend ainsi logiquement indissociables la jouissance de la liberté et la participation politique par tous et de tous, et le républicanisme classique semble réconcilier les exigences démocratiques et libérales. Pour être libre le citoyen ne peut se reposer ni sur la garantie divine ni sur un dessein naturel, mais doit défendre lui-même sa liberté. Il ne peut être libre que s'il pense sa citoyenneté comme *devoir* de protéger lui-même sa liberté.

R. Bellamy, qui défend lui aussi l'idée d'une citoyenneté fondée sur les devoirs, a tiré les implications théoriques de ce modèle. On tend trop souvent, pense-t-il, à définir la citoyenneté comme un ensemble de droits, sans définir la nature et l'origine de ceux-ci. Or il faut bien admettre que ces droits "se basent toujours implicitement sur une certaine conception de la société"<sup>80</sup>, quand bien même ils sont dits antérieurs à la société (divins ou naturels). Réduire la citoyenneté à la pure jouissance de la liberté individuelle comme le font certains libéraux, suppose une vision particulière du social, régulé par une "main invisible" et pouvant ainsi se priver d'Etat; le point de vue communautarien attire l'attention sur le fait que l'idée libérale de la citoyenneté n'est pas "sans origine" comme elle le prétend, mais fondée sur la croyance en un dessein naturel et il faut donc lui con-

73 Ibid, p. 189.

74 Ibid, p. 210.

75 Ibid, p. 143.

76 J.-M. FERRY, "Identité et citoyenneté européennes" in J. Lenoble et N. Dewandre (dir.), *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Esprit, 1992, pp. 177-188; p. 182.

77 Ibid.

78 Q. SKINNER, "The republican ideal of political liberty" in Q. Skinner et alii *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 293-303; p. 306.

79 Ibid, p. 304.

80 R. BELLAMY, art. cit, p. 54.

céder un avantage au moins méthodologique. Mais ces mêmes communautariens ne se contentent pas de *constater* que les droits résultent d'une appartenance à un même mode de vie qu'ils ont pour fonction de coordonner, ils posent aussi en *priorité normative* l'existence d'une communauté préalable à la reconnaissance des droits. Or cette exigence ne semble pas pouvoir être honorée simplement en raison de la dilution des identités traditionnelles (pour le dire vite, il s'agit soit d'imposer une identité en un mouvement dogmatique, soit de se contenter d'une identité complexe définie tautologiquement).<sup>81</sup>

C'est pour échapper à cette double impasse que R. Bellamy propose de penser les devoirs de la citoyenneté comme leurs fondements; il s'agit non de nier l'existence de droits du citoyen, mais de reconnaître la nature institutionnelle de ceux-ci. Ces droits sont réputés n'avoir d'autre fondement que le processus de confrontation politique. La citoyenneté s'entend, en son principe, de l'obligation de son titulaire de protéger lui-même ses droits, en adoptant des normes qui respectent le point de vue de ses concitoyens. Au principe républicain selon lequel la citoyenneté représente le devoir des citoyens de défendre eux-mêmes leurs droits elle ajoute ainsi un principe régulateur d'origine libérale: les limites de l'action des citoyens sont les intérêts des autres citoyens (principe qui permet de concilier l'exigence d'autonomie individuelle et la recherche de cohérence sociale). Ce second principe est garanti par une procédure: il est réputé respecté quand chacun a eu l'occasion d'exprimer son éventuel désaccord à l'égard de la décision proposée. Elle suppose "un ensemble d'obligations politiques prudemment motivées. Ces devoirs fournissent les préconditions de la discussion politique et de la prise de décision entre une pluralité d'agents égaux" en sorte que "la seule condition pour qu'une réclamation soit juste ou fasse l'objet d'un droit est qu'elle ait été acceptée par un public qui permette l'expression de tout point de vue concerné"<sup>82</sup>.

On voit qu'il ne s'agit pas de fournir une recette pratique pour la construction d'une citoyenneté, mais plus modestement de penser son fondement théorique sans recourir à un argument ontothéologique jugé anachronique.

Une telle conception de la citoyenneté rejoint l'idée d'un patriotisme constitutionnel en maints éléments, bien que ses fondements paraissent très éloignés: la citoyenneté ne requiert pas l'existence d'une culture préalable, c'est au contraire dans l'exercice de cette citoyenneté que l'on voit s'augurer une identité; les mécanismes classiques de représentation n'ont pas le monopole de la légitimité démocratique, toute forme de procédure de discussion et de décision qui répond au principe de publicité y accède; une telle citoyenneté ne se ferme donc pas à la reconnaissance de droits non-individualistes, pourvu que ces droits résultent de tels processus.

Tout se passe comme si, au-delà des frontières, au-delà des manières nationales de penser, un consensus intellectuel s'esquissait; on s'accorde à reconnaître que la citoyenneté stato-nationale répond de plus en plus difficilement à l'exigence démocratique que Kant a définie "pour toujours" comme autonomie; son principe pour subsister doit s'incarner en d'autres formes. Il semble que dans un monde de plus en plus complexe, où nul principe transcendant ne puisse encore recevoir d'assentiment universel, l'adhésion à des principes éthico-juridiques com-

81 Cfr J. BAECHLER "Europe et fédération" in *La pensée politique*, n°1, 1993, pp. 245-259.

82 Ibid, p. 65.

muns puisse fonder une citoyenneté. Elle appelle à réinventer des formes de participation politique en instituant par exemple des mécanismes de représentation dans lesquels "les forces vives et variées de la grande société civile européenne" puissent faire valoir leurs intérêts, ou encore "une parlementarisation intensive des intérêts sociaux"<sup>83</sup>. Dans la mesure où c'est la manière dont les normes sont adoptées plus que leur contenu qui garantit leur caractère démocratique, tout mode de participation qui repose sur ce principe est d'ailleurs possible. Au-delà de l'adhésion de tous à ces procédures, nulle communauté préalable ne saurait prétendre à la nécessité; en s'exerçant, la citoyenneté produit sa propre culture. Comme l'écrit E. Tassin, "La citoyenneté est un mode de l'agir, non de l'être."<sup>84</sup>

#### IV. Conclusions. La force structurante de la citoyenneté.

L'idée d'un patriotisme constitutionnel, d'une communauté postnationale, d'une citoyenneté conçue comme procès et non comme identité, a suscité des réactions mitigées. J.-M. Ferry, l'un de ses promoteurs, reconnaît que cette perspective est "politiquement frustrante"<sup>85</sup>; ses contempteurs lui ont reproché son manque de "substance"<sup>86</sup> ou de "consistance"<sup>87</sup>.

Il est vrai qu'il s'agit d'une définition formaliste et procédurale, d'une idée régulatrice. Mais cela n'implique pas qu'elle demeure retranchée du "monde vécu". Son principal avantage méthodologique tient à ce qu'elle se situe théoriquement aux confluent des traditions européennes de la citoyenneté, aussi bien des traditions axiologiques (libérale/socialiste) que nationales (franco-allemande anglo-saxonne); elle a donc bien des titres à se présenter comme principe transversal d'une pluralité de traditions en même temps que comme principe d'une configuration en devenir. La citoyenneté définie comme procès ne prétend pas évacuer les conceptions substantielles de la citoyenneté, qu'elles soient libérales, républicaines, socialistes ou autres; au contraire, en se présentant comme procédure, elle en appelle inévitablement à la mobilisation politique autour d'axes idéologiques. Dans la mesure où elle interprète les droits de l'homme comme résultats de décisions politiques démocratiques, la citoyenneté européenne ainsi définie pense sa propre effectuation comme processus d'édiction de droits fondamentaux européens. Si ceux-ci ne peuvent être déduits abstraitement d'axiomes métaterritoriaux, ils ne peuvent résulter que de confrontations politiques régulées par des procédures qui, elles, font l'objet d'un consensus. Ces confrontations mettraient aux prises des conceptions substantielles de la citoyenneté -qui pourraient être inspirées du clivage classique entre une citoyenneté protectrice et une citoyenneté promotrice- autour de la consécration de droits. Ainsi le processus qui mènerait à la constitution d'un statut de citoyenneté entendu comme ensemble de droits produirait-il ipso facto, parce qu'il repose sur la confrontation rationnelle de tous les points de vue, sa propre culture politique.

83 J.-M. FERRY, *Une philosophie de la Communauté*, op. cit., p. 163.

84 E. TASSIN, "Identités nationales et citoyenneté européenne" in *Esprit*, janvier 1994, n°198, vol. 1, pp. 97-111, p. 109.

85 J.-M. Ferry, *Discussion sur l'Europe*, op. cit.

86 J. LENOBLE "Penser l'identité et la démocratie en Europe" in J. Lenoble et N. De-wandre (dir.) *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Esprit, 1992, pp. 293-315.

87 A. RENAULT, "Logiques de la nation" in P.-A. Taguieff, *Théories du nationalisme*, Paris, Kimé, 1992, pp. 29-46; p. 45 n.

En ce sens la perspective constitutionnelle européenne, fondée sur la présomption de la participation politique des citoyens, ouvre la perspective d'une institutionnalisation de la citoyenneté entendue comme statut de droits subjectifs, en même temps qu'elle rend inévitable une certaine socialisation politique commune des européens, soit l'esquisse d'un civisme européen.

Dès lors, on pourrait bien voir se constituer à l'échelle européenne, à partir de ce procès, cette configuration, qui était selon R. Aron celle de la citoyenneté, de "droits et devoirs (...) intrinsèquement complémentaires dans la conscience des peuples modernes".<sup>88</sup>

Il ne s'agit encore que de conjectures; le fait qu'un consensus se dessine sur ce que la citoyenneté européenne ne saurait être, mais qu'en même temps la définition positive de cette citoyenneté en reste au stade des principes, confirme que le concept est entré dans une phase de mutation intellectuelle, comme la réalité qu'il décrit est entrée dans une phase de mutation politique. L'intensité de ces discussions et la place centrale en leur sein du concept de citoyenneté témoignent en tout cas qu'au-delà des incertitudes quant à son contenu, il conserve sa force structurante.

#### **Summary: Citizenship in the Face of the European Construction**

*This paper examines the evolving ideological content of the concept of citizenship and particularly the challenges it faces as a consequence of the building of the European Union. From an epistemological point of view it is first argued that citizenship may be described as a dual concept: it is both a legal institution composed of the rights of the citizen as they are fixed at a certain moment of its history, and a normative ideal which embodies their political aspirations. As a result of this dual nature, citizenship is an essentially dynamic notion, which is permanently evolving between a state of balance and change. The history of this concept in contemporary political thought shows that, from the end of the second World War it had raised a synthesis of democratic, liberal and socialist values on the one hand, and that it was historically and logically bound to the Nation-State on the other hand. This double synthesis now seems to be contested, as the themes of the "crisis of the Nation State" and "crisis of the Welfare state" do indicate. The last part of this paper grapples with recent theoretical proposals of new forms of european citizenship, and argues that the concept of citizenship could be renovated and take its challenges into consideration by insisting on the duties and the procedures it contains.*

<sup>88</sup> R. ARON, "Is Multinational Citizenship Possible?" in *Social Research*, vol. 41, n° 1, winter 1974, pp. 638-656; p. 656.