

La "Citoyenneté" au niveau de l'Union Européenne: prolégomènes d'une problématique

par Julian Thomas HOTTINGER

Assistant à l'Institut d'études politiques et internationales (IEPI) de l'Université de Lausanne, Suisse.

Introduction

Depuis plusieurs années, la "question nationale" est au coeur de bien des débats en Europe. Au sein des pays de l'Union Européenne (UE), une partie de la classe politique comme des segments de l'intelligentsia se lèvent en défenseurs de "la vieille Europe" contre ceux qui réclament que la "nouvelle Europe de Maastricht" assume enfin sa "normalité". Qu'il s'agisse d'adhérer à l'Union monétaire en 1999, de construire une politique étrangère et de sécurité commune, ou d'avancer dans les négociations relatives à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, chacune des étapes débouche systématiquement sur d'interminables polémiques. Et au coeur de la mêlée, bien des gouvernements essaient de se concilier les faveurs des deux camps. Selon les circonstances, ils s'affichent tantôt en Européens convaincus pour qui l'État-Nation appartient au XIXe siècle, tantôt en patriotes pour qui les intérêts nationaux restent de l'ordre du sacré.

L'extrême complexité des procédures de décision communautaires - résultant des subtils équilibres et tensions structurelles entre l'intergouvernemental et le supranational - fait le bonheur des spécialistes, mais reste impénétrable au plus grand nombre. Le "citoyen" européen (puisque le traité de Maastricht institue, en son article huit, une "citoyenneté de l'Union") reste presque totalement étranger aux mécanismes sous-tendant ladite Union et, avant elle, la Communauté. Il n'en connaît, et seulement depuis 1979, que des élections directes à un Parlement - démuné jusqu'à présent de pouvoirs - ainsi que les idées de marché unique et de libre circulation. Alors que, depuis plusieurs décennies, les gouvernements auraient dû s'employer à mieux faire connaître dans l'opinion les tenants et aboutissants de la Communauté, ils ont préféré utiliser les outils juridiques dont ils disposaient pour, dans un véritable glissement de fonctions, légiférer à huis clos en conseil, ce qui est le rêve de tout exécutif. Et qui dit légiférer au niveau européen dit légiférer au niveau national puisque, une fois les directives adoptées, il ne reste aux différents parlements que de les traduire en loi. Mais revenons à la notion de citoyenneté de l'Union...

Si, dans leur immense majorité, les citoyens des Quinze sont instinctivement "pour l'Europe", ils sont très loin de vouloir lui sacrifier ce qu'ils perçoivent comme le seul périmètre où peut, pour l'instant, s'exercer leur pratique de la démocratie: le cadre national (Franklin, 1995).¹

1 L'introduction de la notion de citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht a été approuvée par 60% de l'opinion de la Communauté. Les Espagnols sont en tête des opinions favorables avec 78%, suivis des Grecs, les Italiens et les Portugais et, de plus loin, par les Irlandais et les Français (62%). Les Belges, les Néerlandais, les Anglais, et les Allemands sont moins favorables, tandis que les Danois sont les seuls à manifester une majorité défavorable de 54% contre (Eurobaromètre, No. 35, juin 1991, pp. 19-20).

Ils découvrent que non seulement il existe déjà une formidable panoplie d'instruments juridiques, de liens de dépendance et d'interdépendance, produits par trente-neuf ans d'existence de la Communauté - devenue l'UE le 1er novembre 1993 -, mais que ce n'est là, en quelque sorte, qu'un début.

La citoyenneté est liée originellement à la notion de démocratie. Avec les cités de la Grèce antique émerge l'idée de participation à la chose publique (*res publica*). L'exaltation de la citoyenneté réapparaît au XVIIIe siècle avec les révolutions américaine et française. Elle s'inscrit dans une double perspective: opposition à l'allégeance de type dynastique et l'affirmation de l'autonomie de la sphère politique (Colas, 1991; Ruzié, 1994). Mais encore faut-il se sentir "citoyen" ou "citoyenne" autrement que par le seul exercice de ses prérogatives (le droit de voter), et le charme de la citoyenneté, dans nos sociétés, est plutôt en perte d'attraction.

La question n'est donc pas de savoir si, par exemple, l'UE est ou n'est pas une métaphore, la question est de savoir si la métaphore fonctionne et avec quelle efficacité. Nous stipulons que plus elle sera faible, plus l'identification sera problématique. Nous rejoignons ici ce qui a été dit de toute collectivité durable; la métaphore - le nom propre au fond - ne fait que les rassembler sous un seul et même signifiant que chacun peut entendre à sa guise. Il appartient au rôle de l'UE, en tant que structure supranationale, de diriger les significations dans le même sens. Et c'est d'ailleurs à cela, à l'incapacité où sont ses élites de lui donner une direction, qu'on peut reconnaître la faiblesse de l'UE: sa valse-hésitation sur la réforme des institutions européennes notamment dans la perspective de son élargissement.

Aussi pouvons-nous commencer notre interrogation en réfléchissant aux fondements de la notion "d'élargissement et approfondissement de l'UE" en général, avant d'aborder de façon plus spécifique la question de citoyen au sein de l'UE. Nous nous en tiendrons donc à quelques formes essentielles qui nous serviront de points de repère pour comprendre les implications de leur diversité et de leur recoupement. D'ailleurs, il ne s'agit pas ici d'ajouter à la littérature existante sur un sujet souvent et quelque peu abusivement présenté comme nouveau, mais de procéder plutôt à une mise en perspective historique des problèmes que la notion de "citoyen" pose dans les réalisations des projets européens.

Le rôle exact que le "citoyen européen" doit jouer reste sous l'influence déterminante des stratégies d'États, différentes selon l'histoire de chaque pays, l'organisation de sa politique internationale ou la construction des enjeux politiques internes. Et cette remarque justifie la définition relativement extensive de la notion de "citoyenneté" retenue ici, conçue comme des répertoires dont seuls certains registres sont sélectivement actualisés et agencés en fonction de configurations sociales spécifiques.

I. L'élargissement de l'Union Européenne

En s'élargissant, l'UE s'est trouvée confrontée à des conceptions et des capacités de plus en plus variées et contradictoires quant aux orientations qu'elle devait prendre. Les statuts dérogatoires, dont on espérait initialement qu'ils ne seraient que temporaires, ont donc dû être acceptés, et c'est ainsi que s'est profilée ce que l'on a coutume d'appeler aujourd'hui une Europe à deux vitesses. Néanmoins, sous ce vocable se dissimulent plusieurs notions qu'il faut prendre garde de ne pas confondre, et qu'il convient de définir avec rigueur, d'autant qu'aussi

longtemps que cette dimension du problème n'est pas nécessairement résolue, la citoyenneté de l'UE n'est guère envisageable.

A quelques mois de l'ouverture de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 sur la révision du fonctionnement des institutions, il s'agit de prévoir l'effet des élargissements à venir sur le processus de décision et le rôle respectif du Parlement et de la Commission européenne. Les règles de fonctionnement n'ont pas été modifiées depuis le traité de Rome en 1957. Conçues pour six États, puis adaptées pour douze et actuellement quinze, elles nécessitent aujourd'hui une refonte pour pouvoir accueillir les États susceptibles de rejoindre l'UE et répondre aux exigences du traité de Maastricht.

Cependant, la controverse d'une opposition vieille comme la Communauté entre les "fédéralistes" - partisans d'un transfert accru de souveraineté de l'État-Nation à l'UE - et les "libre-échangistes" - favorables à la seule union douanière, demeure sous-jacente à la Conférence de 1996. Deux voies qui ont réussi à cohabiter grâce à des compromis boiteux, provisoires, comme celui d'Ioannina.²

Quel est le résultat d'un tel accord, basé sur des concessions mutuelles? La création d'une commission chargée de rédiger un "livre blanc" décrivant la marche à suivre et l'aménagement des politiques communes pour rendre l'élargissement possible sans un désastre budgétaire. Mais finalement, ce document ne risque-t-il pas de mettre l'accent sur l'ampleur de la tâche et de donner ainsi satisfaction aux eurosceptiques?

A. L'Europe à niveaux différenciés

Quant au découpage géographique de l'Europe future, il déchaîne l'imagination. Edouard Balladur le ramène à trois cercles concentriques; un cercle central réunissant les quinze pays membres de l'UE, la couronne du milieu rassemblant les États ayant vocation d'y adhérer, et la couronne extérieure, composée des républiques issues de l'ex-URSS, avec qui des accords de coopération peuvent être conclus sans qu'elles espèrent pouvoir faire partie de l'UE.

Les démocrates-chrétiens allemands (CDU-CSU) croient apporter une solution en proposant la création d'un "noyau dur": un conclave de cinq ou six États qui pourraient aller plus loin dans une coopération tous azimuts - monnaie, défense, immigration, etc. - en montrant la voie à l'ensemble de l'UE, sans attendre que tous ses membres aient la volonté ou la possibilité de construire une Europe fédérale.

Valéry Giscard d'Estaing, lui, propose l'édification de deux Europes: l'une, "Europe-espace", pourrait rassembler, sur la base des institutions et des traités existants, tous les États d'Europe qui ont vocation à d'adhérer à l'UE; l'autre, "Europe-compacte", réunirait ceux qui expriment la volonté de poursuivre l'intégra-

2 Compromis d'Ioannina. Ville d'Épire (Grèce), où se sont réunis les ministres des affaires étrangères de l'Europe des Douze pour discuter la réforme des institutions de l'UE. La France proposait de revoir les modalités de la majorité qualifiée, mais les Britanniques s'opposaient à ce que le seuil soit relevé. A titre de compromis, la France a accepté d'attendre l'entrée des pays scandinaves et de l'Autriche au sein de l'UE et de charger la Commission de préparer un livre blanc. Celui-ci doit être présenté au prochain Conseil européen qui se tiendra à Madrid, en décembre, et portera sur l'élargissement vers l'Est et sur les adaptations nécessaires, aussi bien du côté des candidats que des États-membres. Cette décision a été rendue publique le 10 décembre 1994 lors du Conseil d'Essen.

tion au-delà de l'Union économique et monétaire et de la future défense commune.

Mais dans l'hypothèse où aucune option ne se dégage sur cette question ultrasensible, l'UE, dans un concept élargi, est menacée de se transformer en une zone de libre-échange à peine régulée. Il faudra à ce moment un noyau de pays devant le processus et acceptant de s'intégrer de façon plus profonde et plus rapide avec l'espoir que les autres les rejoindront. Cela n'a rien de commun, ni avec l'Europe à la carte, dont la diversité et le caractère optionnel interdisent toute ambition intégratrice, ni avec une Europe à géométrie variable, qui fixait définitivement les positions, avec des États de première ou de deuxième classe, ni avec un projet fédéral à quelques-uns et associatif à beaucoup. Cette démarche ne serait d'ailleurs pas une innovation: le traité de Maastricht la prévoit pour l'Union monétaire ou dans le cadre de l'Accord de Schengen.

B. *Des compromis laborieux*

Par contre, il va de soi que les pays du "noyau dur" seraient rejoints par ceux qui le voudraient et le pourraient, ce qui suppose des règles du jeu précises. Sur ce plan, les trois nouveaux pays (la Suède, la Finlande, et l'Autriche), ayant récemment adhéré par référendum à l'UE, risquent de modifier le débat.³

Ces trois pays se distinguent par des exigences nettement plus élevées, en matière d'écologie et dans le domaine social, pour ne pas mentionner la dimension participative, que celles qui ont généralement cours dans l'ancienne Europe des Douze.

Dès la fin des années 60, ces trois pays ont été les premiers à imposer des mesures draconiennes pour favoriser la protection de l'environnement. Que ce soit en matière de réglementation, d'innovations technologiques ou de sensibilisation, la priorité est systématiquement donnée à la qualité de la vie. Ils renforcent ainsi le camp de ceux qui, au sein de l'UE, plaident pour davantage de défense de l'environnement et qui, refusant l'ultra-libéralisme cher aux conservateurs britanniques, estiment nécessaire d'introduire un minimum de règles de protection sociale.

Une sentiment général prévaut, selon lequel l'UE est aujourd'hui confrontée non simplement à une nouvelle révision de ses traités fondamentaux, mais plutôt à une redéfinition qualitative et en profondeur tant de son architecture interne que de ses principaux objectifs.

Parmi les éléments récurrents du débat public autour de la CIG de 1996, il en est un, communément admis, selon lequel les dispositions politiques du traité de l'UE ont été automatiquement appliquées par les institutions et organismes publics compétents, sans heurts ni difficultés particulières. Pourtant le "non" danois, ou l'opposition encore actuelle au traité de Maastricht, témoignent du contraire. Celle-ci se cristallise, rappelons-le, autour de trois points: la citoyenneté européenne, l'Union monétaire et le "déficit démocratique" (Gabel, Palmer, 1995).

³ Le 12 juin 1994, en Autriche a lieu un référendum "pour" ou "contre" l'adhésion. La participation est élevée (81,27%). Contrairement aux sondages annonçant soit une faible victoire, soit la défaite du "oui" à l'adhésion, ce dernier obtient un succès massif (66,3% contre 33,6%). En Finlande l'adhésion est confirmée par référendum le 16 octobre 1994 (participation 74%; oui 57%; non 43%). La Suède s'est prononcée le 13 novembre 1994 (participation 82,4%; oui 52,2%; non 46,9%).

Les sphères politiques et administratives ont tendance à négliger la nécessité d'évaluer ce qui a fait l'objet d'une mise en oeuvre depuis Maastricht. La CIG devrait être l'occasion d'une vaste remise en question des institutions. Il faudra trouver des mécanismes permettant aux pays qui souhaitent progresser dans l'intégration européenne de ne pas être freinés par les autres. Faire passer le résultat de ces négociations dans les faits équivaut à s'engager à reformer le traité de l'UE plutôt qu'à le compléter. Dans cette optique, cinq lignes directrices pourraient être privilégiées.

Sous prétexte d'efficacité, l'amélioration du processus de décision, la démocratisation du fonctionnement des institutions et la redistribution des rôles entre le Conseil et la Commission figurent parmi les priorités. La généralisation du vote à la majorité mettra en lumière le rôle des petits pays, aujourd'hui surreprésentés. Le principe d'un commissaire par pays (deux pour les grands) devra être revu. Faute de quoi la Commission de Bruxelles, organe collégial, risque d'éclater. Le vote à la majorité pourrait être généralisé dans un certain nombre de domaines tels que les questions d'immigration, la lutte contre le trafic des stupéfiants, le crime organisé, où l'unanimité - synonyme de paralysie - prévaut aujourd'hui.

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) pourrait subir le même sort. Mais la diplomatie demeurant l'un des attributs de la souveraineté, il faudra trouver une formule permettant aux États qui ne souhaitent pas s'associer à une décision de leurs partenaires de se démarquer. Une clause de "non participation" pourrait être envisagée.

La CIG devra en outre se pencher sur les pouvoirs du Parlement européen. Les fédéralistes, comme la Démocratie chrétienne allemande (CDU), veulent accroître ses prérogatives pour combler le déficit démocratique de l'Union. A l'inverse, la France préconise une participation accrue des Parlements nationaux dans l'élaboration de la législation européenne.

Les Quinze devront enfin mettre en place une défense européenne. Le traité de Maastricht stipule que l'Union de l'Europe occidentale (UEO) est appelée à devenir le bras armé de l'Europe. Il reste à définir les modalités de son intégration dans l'Union. Mais comment procéder si l'on ne veut pas se limiter à palier les carences du traité au sein de la CIG, qui arrête ses décisions à l'unanimité? Il faut s'attendre à de belles empoignades entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne. Le risque est que faute d'approfondissement, il n'y aura pas d'élargissement.

Pour progresser dans un tel climat, un pas en arrière s'impose. Il est indispensable d'analyser véritablement en profondeur la mise en oeuvre effective du traité de Maastricht avant que ne s'engage un débat exhaustif et ouvert sur les différentes options qui détermineront le futur de l'Europe: noyau dur, cercles concentriques, Europe à la carte, Europe à géométrie variable...

Un tel débat exige une analyse juridique, économique et politique avisée afin de pouvoir apprécier la faisabilité des différents scénarios. Il devrait contribuer à la définition d'un nouveau cadre général dans lequel les sociétés européennes pourront coexister, coopérer et fournir une idée plus claire de ce que recouvrirait la "Constitution européenne" à venir, dans la perspective de l'élargissement de l'UE.

II. Principes de la citoyenneté européenne

Il apparaît que toute recherche sur la question de la citoyenneté européenne présente des difficultés redoutables tant du point de vue théorique que pratique. Le débat sur la citoyenneté européenne s'inscrit, depuis les années 70, dans celui plus large sur l'Union européenne. Toutefois cette notion de citoyenneté européenne implique bien une vision fédéraliste de l'unification européenne, celle-ci conférant aux individus des droits et des obligations propres, au-delà de leurs droits et devoirs nationaux. Le traité de Maastricht garantit le droit de libre circulation et de séjour sur le territoire des États membres à tout citoyen de l'Union. Il accorde, en outre, le droit de vote et d'éligibilité aux élections au parlement européen ainsi qu'aux élections municipales à tout citoyen de l'UE résidant dans un autre pays de la Communauté.⁴

Une deuxième innovation concerne la protection des citoyens de l'Union dans les États tiers où l'État dont ils sont ressortissants n'a pas de représentation diplomatique ou consulaire.

Néanmoins, tout en tenant compte de la multiplicité des facettes qui construit la notion de citoyenneté, pouvons-nous dire que ce concept au niveau européen est construit et acquis? Dans le kaléidoscope politique formé par l'Europe de Maastricht, la problématique autour de la question de "citoyenneté" montre l'hétérogénéité des conceptions et des modèles qui font que chacun des États-Nations conçoivent la citoyenneté différemment.

A. Les variantes historiques de la notion de citoyenneté en Europe

La question nationale pose le problème de l'identité du citoyen, qui constitue elle-même la dimension subjective du politique. Néanmoins rappelons simplement que pour le *Dictionnaire de l'Académie Française* (1964) qui fait autorité au XVIII^e siècle, le citoyen n'est que l'équivalent du citadin, le résident d'une cité, même si l'on retrouve tout au long du XVIII^e siècle dans les documents des Parlements, bureaucratie monarchique, l'apparition d'une notion statutaire de la citoyenneté, productrice de droits propres partiellement déconnectés des statuts particuliers et de la croyance religieuse. Pour le même dictionnaire, "la nation est constituée par tous les habitants d'un même État, d'un même pays qui vivent sous les mêmes lois et usent du même langage". La catégorie centrale est celle d'État ou plutôt de Royaume, beaucoup plus que celle de Nation, et l'assujetti à l'État n'est pas un citoyen, dont la notion moderne désigne un titulaire de droits politiques autonomes. D'ailleurs les termes ne sont pas mieux fixés en ce qui concerne la désignation de l'étranger.

Celui-ci est une catégorie fondamentale pratiquement a-historique de l'expérience anthropologique, mais son incorporation dans les concepts de citoyenneté et de nationalité est un processus historique complexe. Un siècle avant le Dictionnaire, Jean Bodin dans *Les six livres de la République* (1961), n'emploie pas les termes "Nation" et "citoyen" de la même manière. Le citoyen est opposé

⁴ Ainsi la Constitution française est révisée notamment en raison du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales. Les conseillers municipaux font partie du collège des sénateurs; or le Sénat, participant à l'exercice de la Souveraineté nationale, doit être élu par des "nationaux français". Le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas ont déjà introduit la pratique du vote aux élections municipales.

à l'étranger: le "citoyen" est soumis au Prince, qu'il soit homme libre, esclave ou étranger, le "citoyen" est le "naturel" de la république (Bodin, 1961, p. 72). Il est lié au souverain par une "obligation mutuelle", au terme de laquelle le souverain doit au sujet particulier qu'est ici le citoyen "pour la foi et l'obéissance qu'il reçoit justice, confort, aide et protection, ce qui n'est point dû aux étrangers" (Ibid. p. 85).

Dans cette présentation du citoyen "naturel" ou naturalisé se trouve l'ancêtre du citoyen national de l'Etat-Nation moderne. Une nation qui ne se fonde pas sur la Cité, puisque les citoyens peuvent être "diversifiés en lois, langues, coutumes, religions et nations (pourvu qu'ils soient) gouvernés par la puissance souveraine d'un ou plusieurs seigneurs" (Ibid. p. 72). Ce qui unifie une cité, pour Jean Bodin, c'est la souveraineté territoriale séculière et l'échange qui en découle avec les citoyens, et non l'unité culturelle, celle-ci ne fondant pas la souveraineté. Le point essentiel est que la nationalité, terme non utilisé par Jean Bodin, et qui n'apparaîtra qu'au début du XIXe siècle, ne verra ses deux sens [a) appartenance à une communauté humaine spécifique par des traits culturels; b) lien de rattachement à un Etat] se rejoindre que très tardivement faisant place à un nouveau sens de la citoyenneté: l'affranchissement politique. Et la jonction ne sera jamais totale, ce qui montre que cette production historique reste un construit social qui ne va pas nécessairement de soi.

Il s'ensuit qu'il y a plusieurs traditions, ou généalogies, de la citoyenneté et de la nationalité (Acton, 1965), et surtout que la combinaison des deux termes obéit à plusieurs logiques sociales (Breuille, 1985). Celles-ci dépendent en particulier de l'intérêt et de la capacité des élites politiques des nouveaux États modernes à mobiliser les masses sur des thèmes culturels (religieux, ethniques, linguistiques) ou sur des thèmes politiques (centralisateurs ou consociationnels, constitutionnels ou autoritaires), et du rôle joué (et de la signification acquise) par les thèmes nationalistes dans la lutte contre l'absolutisme, contre l'occupation militaire "étrangère", enfin contre l'exploitation économique du capitalisme. Le cas de l'Angleterre est significatif: l'absolutisme défait depuis la Glorieuse Révolution de 1688, l'importance d'une religion identifiée au refus de l'autoritarisme dogmatique de l'étranger, l'absence d'occupation militaire, une lutte de classes qui ne fut jamais dirigée contre l'État. Tout ceci a produit cette curieuse variante décrite par Lord Acton: un État où la nationalité est un élément essentiel mais non suprême pour déterminer et justifier le régime politique, où le citoyen est plus que le national parce que *"les droits privés, que l'unité sacrifiée, sont préservés par l'union des nations. (...) Aucun pouvoir n'est mieux armé pour résister efficacement aux tendances à la centralisation, à la corruption et à l'absolutisme, que cette communauté qui est la plus vaste qui puisse être incluse dans un État, qui impose à ses membres une compatibilité de caractère, d'intérêt et d'opinion, et qui arrête l'action du souverain par l'influence d'un patriotisme divisé. La présence des différentes nations sous la même souveraineté est similaire à l'indépendance de l'Église dans l'État. Elle préserve de la servilité qui fleurit à l'ombre d'une seule autorité"* (Acton, 1965, p. 400).

Et même si l'on y fait la part du mélange de catholicisme britannique, d'impérialisme victorien, de puritanisme *whig* et d'anti-jacobinisme profond qui la spécifie, la construction d'Acton donne une image peut-être idiosyncratique mais assez évocatrice du nationalisme britannique, marqué moins par l'éthnicité et la souveraineté stato-nationale que par l'adhésion à la validité culturelle de la civilisation britannique comme expérience historique particulière.

Par contre, la variante française, marquée par la concomitance de la lutte contre l'absolutisme et du nationalisme comme principe de légitimation politique de substitution, est à la fois plus universaliste, moins historique et surtout plus politique. En transférant les frontières de l'exclusion sociale de l'intérieur vers l'extérieur, comme Lucien Febvre l'a bien noté, l'État-Nation révolutionnaire devait, contre les intentions internationalistes de certains de ses fondateurs, rencontrer le nationalisme comme sentiment d'appartenance collective distincte (Febvre, 1992, pp. 82-85). Un "lourd complexe se noue autour de l'étranger": il est rarement ethnique, puisque la logique révolutionnaire naturalise les "bons" étrangers et rend "étrangers" les mauvais citoyens; il n'est pas davantage fondé sur une expérience historique commune puisque la Révolution veut faire table rase de celle-ci, mais sur un modèle politique, proposé à ceux qui entrent à l'intérieur, et article d'exportation proclamé par ceux des peuples extérieurs sur lesquels s'exerce l'influence française. D'où cette combinaison, tout aussi curieuse que la variante britannique, de particularisme chauviniste et cocardier et de messianisme humanitaire qui fait de la France, à l'intérieur, une nation intégratrice d'immigrants, sorte de pays d'étrangers à forte idéologie *anti-étranger*, et, à l'extérieur, une nation impériale au nom d'une "mission civilisatrice" de construction de la plus grande France, suite de la "grande Nation" révolutionnaire (Go-dechot, 1956; Girardet, 1978).

La nationalité allemande est plus sensiblement ethno-culturelle (Gellner, 1983). Schiller la conçoit comme un "*inneres Reich*" et Meinecke comme une "*Kulturnation*". La "Nation allemande" à laquelle Fichte adresse son discours, l'Allemagne que parcourt Germaine de Staël a une dimension politique réduite. Les libéraux allemands tout comme les révolutionnaires français et les nationalistes italiens ont relié très tôt nationalité et citoyenneté politique, mais en la fondant à la fois sur les valeurs politiques libérales et l'authenticité culturelle. Herder en est sans doute l'exemple le plus curieux à l'aube du XIXe siècle: cet avocat de l'historicisme particulariste conférant à un *Volk* le caractère naturel unique qui constitue son authenticité, cet adversaire de la machine impersonnelle de la Prusse du Grand Frédéric, produit artificiel de la guerre et de la conquête, considère, à l'opposé du libéral britannique postérieur d'un siècle qu'est le Baron Acton, que "rien n'est évidemment contraire aux buts du gouvernement que l'extension non naturelle des États, le mélange sauvage de différentes espèces et nations sous un même sceptre" (Breuilly, 1985, p. 339). La même idée sera reprise en 1848, puis en 1866, contre l'Empire de Habsbourg, mais elle évoluera vers l'organisation du *Reich Wilhelminien* autour de la Prusse. De ce fait la nationalité culturelle a conservé une autonomie par rapport à la citoyenneté politique parce que le Reich réalisé par Bismarck n'était pas un État-Nation fondé sur les intérêts prussiens et était situé à la convergence de deux traditions distinctes: la construction étatique prussienne et le sentiment national allemand, lui-même combinaison d'attachements à des *länders* particuliers et d'un sentiment d'appartenance à une "germanité" globale, qui court du Romantisme jusqu'à la référence wagnérienne au "saint art allemand" dans *Les Maîtres chanteurs de Nuremberg*. On sait trop bien comment à un moment, nullement programmé ni déterminé par ce modèle, "État, Volk, langage et race aryenne se coagulèrent en un haineux amalgame" (Daalder, 1987, p. 39).

B. L'option socio-culturelle des petits États-Nations de l'Europe

Une autre combinaison socio-culturelle de nationalité et de citoyenneté, différente des trois précédentes, a été présentée sous forme de modèle de théorie

empirique et prospective par Arend Lijphart pour rendre compte de l'accommodation de différentes "nationalités" culturelles à l'intérieur d'une même "cité" politique (Lijphart, 1977). Le modèle consociationnel est intermédiaire entre le modèle unitaire britannique et celui de la société internationale, relation entre unités souveraines. Lijphart le caractérise par quatre traits:

- a) Un mode de gouvernement par une grande coalition groupant les leaders politiques de tous les segments importants de la société.
- b) Une règle de "veto mutuel" permettant une protection additionnelle des intérêts vitaux des minorités.
- c) La proportionnalité en tant que principe de représentation des fonds publics.
- d) Une importante autonomie laissée à chaque segment dans la gestion de ses affaires intérieures.

Seymour Lipset avait cru résoudre l'apparente contradiction de la stabilité des sociétés pluralistes en mettant en évidence le concept d'entrecroisement des clivages. Dans son esprit, en règle générale, "les chances pour une démocratie d'atteindre la stabilité sont d'autant renforcées que les groupes et les individus ont un nombre élevé d'affiliations politiquement significatives qui s'entrecroisent" (Lipset, 1960, pp. 88-89).

La stabilité politique s'expliquait alors par l'annihilation des forces politiques en présence. Un tel point de vue condamnait les sociétés pluralistes, ne connaissant pas de chevauchement profond de leurs clivages, à une instabilité crasse.

Or l'observation montre que des sociétés clairement segmentées, "pilarisées" même, connaissent, elles aussi, des situations politiques stables. Pour Arend Lijphart, en 1968, la théorie des clivages entrecroisés ne permet pas d'expliquer pourquoi certaines sociétés pluralistes, profondément divisées, mais dont la segmentation n'est pas croisée, n'ont pas une vie politique trop agitée. En guise d'explication, le politiste hollandais a exhumé des limbes le terme de consociation, dont l'origine remonte au XVII^e siècle. Le concept de *consociatio symbiotica* désignait précisément le nouveau régime mis en place en Hollande à cette époque. L'idée centrale était la collaboration entre camps politiques constitués et différents. D'autres chercheurs, dans les années soixante-dix, suivront la piste ainsi ouverte. Gerhard Lembruch parlera de *Proporzdemokratie* et de *Konkordanzdemokratie*, Jurg Steiner d'*Amicable Agreement*, Val Lorwin, Hans Daalder, Eric Nordlinger, Kenneth MacRae apporteront tous leur contribution.

Le point de départ de la réflexion est la typologie de Gabriel Almond, lequel avait classé les systèmes politiques en trois catégories: premièrement, ceux de culture homogène, deuxièmement, ceux de culture fragmentée, enfin les systèmes mixtes. Arend Lijphart a réfuté une telle lecture. Dans son idée, il existait d'un côté des démocraties centripètes, recoupant les États stables d'Almond, à l'exception des États européens continentaux mais avec les pays scandinaves. D'un autre côté, il voyait les démocraties centrifuges réunissant les pays d'Europe continentale. Cette dernière catégorie était cependant subdivisée entre systèmes instables et stables. C'est ce dernier groupe qui intéresse précisément Lijphart. Il qualifie les États ainsi regroupés de démocraties consociationnelles ou consociatives.

Comment les définit-il? Ce type de démocraties se caractérise principalement par des clivages d'ordre culturel profonds et de portée politique, se renforçant mutuellement. Les césures entre les différents sous-groupes ainsi déterminés doi-

vent être nettes et franches. A son avis des États comme la Hollande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et la Suisse sont d'essence consociationnelle. A l'occasion d'expériences plus limitées dans le temps, la Malaisie, Chypre ou le Liban ont également pratiqué l'accommodement à un moment donné, ce qui ne leur a pas épargné des conflits ultérieurs.

Qu'est-ce qui fait que des pays aussi fragmentés, culturellement parlant, présentent un bilan politique fait de stabilité? Il apparaît en effet paradoxal que, dans un système porteur a priori de tous les ingrédients d'une situation conflictuelle, les rapports socio-politiques puissent y être qualifiés de stables.

La réponse apportée par le ressortissant des Pays-Bas est séduisante. Elle peut même apparaître dans un premier temps comme simple. De façon générale, dit Arend Lijphart, la non-conflictualité de tels systèmes est liée en premier lieu à l'étanchéité des clivages existant entre les différents groupes et deuxièmement au comportement des élites placées à la tête de chacun des segments.

Autrement dit, l'hostilité entre les parties, qui caractérise les clivages, reste vive comme aux premiers affrontements et le risque de conflit demeure également. Plutôt que de se risquer en un combat douteux, les antagonistes s'entendent pour négocier au sommet un *modus vivendi* qui consiste à changer les règles du jeu, ou plus précisément à organiser la coexistence de deux systèmes différents. Ainsi la division de la société s'institutionnalise en deux segments, ou subsociétés distinctes, où chaque camp tente de réaliser son projet de société. La condition *sine qua non* est l'équilibre du rapport des forces entre les antagonistes, de manière à en arriver à ce pluralisme institutionnalisé qui permet simultanément aux différentes communautés de vivre leur rêve de société.

Il s'agit en fait d'un mode d'intégration, d'un processus qui institutionnalise les différences sans les supprimer, mais ne permet que très rarement d'atteindre le consensus. Néanmoins parmi les systèmes sociétaires qui, selon Arend Lijphart, jouissent de la consociation, la Suisse y est rangée par erreur; la société helvétique n'est pas segmentée. Cette dernière constitue une fédération de systèmes politiques, souvent homogènes, parfois hétérogènes et seule une erreur d'échelle peut conduire à la classer comme consociative (Hottinger, Knüsel, 1995). L'Autriche, avec Bruno Kreisky, rompit en 1970 avec la situation dite de *Proporzsystem* et se maintint au stade des clivages. La Belgique, outre le fait qu'elle est confrontée, depuis bientôt quatre décennies, à la crise d'identité nationale la plus grave de son histoire, s'associe indéniablement au type consociatif. Comme le Luxembourg d'ailleurs. Ces deux pays sont les uniques qui comptent avec les traits fondamentaux permettant de distinguer la démocratie consociative de la démocratie compétitive. D'abord, la segmentation sociétale, ensuite une bonne communication verticale - entre les élites et la base - au sein de chaque segment et, enfin, la négociation au sommet entre les élites de chaque segment. Quant aux Pays-Bas, les sociologues et politologues ont dû forger le concept nouveau d'*ontzuiling* (processus de déconsociation) pour définir le processus de destruction du proverbial *verzuiling* (compartimentalisation) que connaît le pays (Baxer, 1988; Pennings, 1991).

La question de savoir s'il peut servir de modèle d'ingénierie politique dans l'ensemble des pays européens où les nouvelles immigrations sont parfois vues comme autant de segments culturels reste donc ouverte du fait de la prégnance des constructions sociales particulières qui font l'histoire propre des différents pays (Therborn, 1994).

Il n'en demeure pas moins possible de discerner des traits communs qui gouvernent la construction de la nationalité et de la citoyenneté dans l'ensemble des pays européens.

Nul mieux que Reinhard Bendix n'en a tracé les contours en contraste des modèles médiévaux, monarchiques-oligarchiques et nationaux (Bendix, Lipset, 1967, pp. 73-86). La vie politique médiévale consistait en luttes pour le pouvoir entre unités administratives dont les membres jouissaient d'immunités et étaient soumis à des obligations fondées sur des hiérarchies sociales établies et sur une relation de fidélité à un prince séculier consacré par une Église universelle. Dans ce système, chaque individu était engagé dans une société qui ne protégeait ses droits que dans la mesure où il remplissait ses devoirs. La grande cohésion à l'intérieur des conditions sociales était la contrepartie de l'intégration très faible de ces unités multiples au niveau politique "national". Vers le milieu du XVIII^e siècle ce modèle avait été remplacé par un système de gouvernement oligarchique par lequel le Roi exerçait certains pouvoirs à l'échelle "nationale" par l'intermédiaire d'une bureaucratie désignée par lui, pendant que d'autres pouvoirs judiciaires et administratifs étaient pré-appropriés sur une base héréditaire par des groupes de statut privilégiés et les "corps constitués" où ces groupes étaient représentés.

Parallèlement le droit évoluait: à côté de lois fondamentales et de coutumes, cadres du gouvernement que le monarque était dans "l'heureuse impuissance" de modifier, apparaissait une loi devenue instrument de gouvernement (Root, 1994). Malgré l'impression laissée par les célèbres textes de Tocqueville, ce modèle était cependant loin d'avoir uniformisé et rationalisé les lois du Royaume, ce qui explique que la distinction national-étranger n'avait pas toujours la même portée dans la mesure où elle s'inscrivait elle-même dans un système complexe de statuts inégaux. En contraste avec ces deux modèles, les sociétés occidentales modernes sont caractérisées par des communautés politiques nationales dans lesquelles les fonctions judiciaires et exécutives majeures sont centralisées aux mains d'un gouvernement national, cependant que tous les citoyens adultes participent au processus de décision politique dans des conditions d'égalité formelle par l'élection plus ou moins directe de représentants législatifs et quelque-fois gouvernementaux. La centralisation d'une part, la participation politique formellement égalitaire d'autre part, ont donné naissance à la dualité entre le gouvernement et la société.

Dans ces conditions, la politique n'est plus désormais une lutte pour la distribution de la souveraineté nationale, mais pour la distribution du produit national et a par conséquent pour objet le contenu des politiques publiques guidant l'accomplissement des fonctions gouvernementales centralisées. De ce fait dans les communautés politiques modernes le consensus est désormais plus fort sur les fonctions que doit remplir le gouvernement national vis-à-vis de la société, toutefois c'est un consensus "instrumental" et impersonnel qui ne satisfait pas la soif persistante de fraternité et d'esprit de corps. La solidarité sociale décline en effet à tous les autres niveaux de la formation des groupes pour être transférée au niveau des politiques sociales bureaucratiques. Là où dans le passé la solidarité avait été fondée sur la participation de l'individu à une *gemeinschaft* ou sur son appartenance à un groupe de statut privilégié possédant certaines prérogatives gouvernementales, elle doit naître de la stratification économique et sociale de la société et des citoyens devant la loi et dans le processus électoral. C'est de la réalisation d'une réciprocité de droits et d'obligations au niveau abstrait de l'État, réciprocité toujours changeante et toujours considérée comme "partiale" ou "inéquitable" par tel ou tel groupe, que peut naître un gouvernement. Elle

est le résultat de l'action de celui-ci dans son échange avec les intérêts nés dans la société civile. Il n'y a au départ aucune conjonction entre les pulsions sociales qui poussent à la constitution de groupes d'intérêts solidaires dans la société civile et celles qui poussent à la légitimation d'une autorité politique centrale au niveau national. Les premières portent à l'individualisme et à l'égoïsme sectoriel, les secondes au civisme et au patriotisme (Leca, 1986). Ceux-ci sont à la fois le produit de la nouvelle réciprocité de droits et d'obligations au niveau abstrait de l'État Nation et un instrument pour l'atteindre et l'améliorer. Le sentiment d'une communauté nationale et son corollaire le nationalisme ont constitué ainsi un pont entre la société et le gouvernement. C'est pourquoi "l'âge de la révolution démocratique fut aussi l'âge de la révolution nationaliste", selon L. Fallers (1973), et l'on a pu constater un développement commun du sentiment national et des luttes politiques concrètes. Ceux qui luttèrent pour leur affranchissement social étaient qualifiés par leurs adversaires d'antinationaux pendant que les partis ouvriers ne manquèrent pas de stigmatiser le "Capital qui n'a pas de patrie". Le nationalisme est passé fréquemment de la "gauche" à la "droite" et vice-versa sans cesser pour autant de jouer ce rôle de légitimation du gouvernement par la société et de substitut idéologique aux solidarités communautaires anciennes (Tilly, 1990).

La montée du nationalisme est donc parallèle à celle de la citoyenneté, leur combinaison faisant de l'unification politique et de sa superposition à l'unification culturelle sur des territoires vastes dépassant le site écologique de la connaissance interpersonnelle le phénomène clé de l'âge moderne (Smith, 1979). C'est, sans doute, ce qui explique le double caractère du nationalisme: exclusion quand il est l'instrument de lutte pour la souveraineté, polyarchique et inclusionniste quand il légitime la citoyenneté, l'extension des droits politiques, civils et sociaux (Giddens, 1985, 219). Cette distinction correspond à l'opposition complémentarité entre d'une part le "déterminisme national", qui assigne aux individus une place en fonction de leur appartenance ethnique quelle que soit leur individualité, faisant ainsi de la nation une société contraignante délimitant ceux qui y appartiennent et ceux qui y sont étrangers et présumée fonder la solidarité de ses membres, et d'autre part, "l'autodétermination", processus démocratique qui forme un groupe et légitime un gouvernement sur la base des volontés individuelles (Daalder, 1987, p. 39).

Conclusion

En effet, tout au long de l'histoire de l'Europe, la souveraineté est, pour les entités politiques, l'équivalent de l'honneur pour les individus dans la société aristocratique. La souveraineté ne se partage pas, ne se négocie pas, elle s'affirme. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, cette souveraineté érigée en absolu apparaît comme une source d'affrontements sans fin. D'où les prémices de la construction européenne se fondant sur un processus permanent de négociation et de marchandage entre les États membres. Dans ce contexte, tout peut donner lieu à des compromis.

Ainsi, la construction européenne en vient-elle à renouveler la question du pouvoir et de sa propre légitimité démocratique. Les États membres restent les détenteurs de la légitimité démocratique. Mais depuis 1979, le Parlement européen est le gardien d'un intérêt en gestation. Et pour cause. Élu au suffrage universel direct, par une diversité de procédures électorales d'un État membre à l'autre, avec des taux élevés d'abstention aux élections européennes, les clivages nationaux persistent au sein de l'assemblée.

Entre ces quatre lectures de la notion de "citoyenneté", peut-on parler d'un modèle pertinent? Les trois premiers modèles, français, britannique et allemand, permettent de déceler deux logiques différentes. L'Allemagne et la France constituent deux cas extrêmes. Dans le premier, le droit du sang (*jus sanguinis*) est dominant. Dans le second, outre le droit de sang, une série de dispositions juridiques donnent aux enfants d'étrangers nés en France la possibilité de devenir des citoyens de manière quasi automatique, selon le principe du droit du sol (*jus soli*). Quant aux différents pays européens, ils s'alignent entre ces deux extrêmes. L'Angleterre, jusqu'en 1962, reconnaissait la nationalité britannique de tous les citoyens du Commonwealth. Depuis 1983 le *jus soli* est désormais appliqué de manière conditionnelle: la naissance en Grande-Bretagne ne confère la nationalité britannique que si l'un des parents y est installé de manière durable. Mais ces modèles sont les produits d'une longue histoire dans laquelle l'État et la société civile ont entretenu, dans chaque nation, une relation spécifique.

Dans le cadre de ce nouveau "laboratoire civilisant" qu'est l'UE, avec ses rapports entre États qui transforment l'affrontement sans fin des souverainetés par un jeu de négociations et de procédures (de Jouvenel, 1987), tout reste à faire au niveau d'introduction d'une citoyenneté de l'Union européenne avec des droits.

L'Europe est à l'heure actuelle polycentrique et dispose de plusieurs modèles de la conception de la citoyenneté. Cette variété est une richesse en ce qu'elle exprime plusieurs projets européens possibles, mais l'inconvénient évident est quelle brouille la visibilité actuelle d'un projet réalisable. Des propositions des variantes et modèles existants peuvent être extrapolés au niveau de l'UE, mais une définition claire de la notion de "citoyenneté de l'Union" exige une assise institutionnelle conditionnée par les propositions de la Conférence intergouvernementale. Le présent travail n'est donc qu'un ensemble de prolégomènes nécessaires à une enquête plus vaste. Néanmoins, vouloir définir le concept de "citoyen" au sein de l'UE est rigoureusement impossible dans la généralité, sauf à dire tautologiquement que le citoyen est un individu qui se pense tel et qui prend les moyens pour se constituer en tant que tel. Cette définition circulaire, autoréférentielle, pose la question sans la résoudre. En d'autres termes, les problèmes qui surgissent de sa mise en œuvre restent entiers, notamment celui, crucial, de savoir ce que deviennent les "citoyens" qui n'ont a priori aucun motif de s'identifier à l'Union européenne ou qui, à tort ou à raison, s'en sentent exclus.

Références

- Acton, John Edward. (1965) "Nationality," in T. Parsons, E. Shils, K. Naegle, J.R. Pitts (eds.) *Theories of Society*, New York: Free Press, pp. 392-404.
- Archard, David. (1995) Myths, Lies and Historical Truth: a Defence of Nationalism," *Political Studies*, 43 (3): 472-81.
- Baxer, Ernest. (1988) *Modernization and Cleavage in Dutch society: A study of long term economic and social change*. Groningen: Universiteitsdrukkerij.
- Bendix, Reinhard. (1978) *Kings or People: Power and the Mandate Rule*. Berkeley: University of California.
- Bodin, Jean. (1961) *Six livres de la République*. Paris: Scientia Aalen (1er édition en 1583).

Breuilly, John. (1985) *Nationalism and the State*. Manchester: Manchester University Press.

Colas, Dominique. (1991) *Citoyenneté et nationalité: perspectives en France et au Québec*. Paris: PUF.

Daalder, Hans. (1987) "European Political Traditions and Processes of Modernization: Groups, the Individual and the State," in S. N. Eisenstadt (ed.) *Patterns of Modernity. Vol. 1. The West*. London: Frances Pinter. pp. 22-43.

De Jouvenel, Bertrand. (1987) *Du Pouvoir, histoire naturelle de sa croissance*. Paris: Hachette Pluriel (1er édition en 1947).

Fallers, Lloyd. (1973) *Inequality, Social Stratification Reconsidered*. Chicago: University of Chicago Press.

Febvre, Lucien. (1992) *Combats pour l'Histoire*. Paris: Armand Colin.

Franklin, Mark N. Van der Eijck, Cess. Marsh, Michael. (1995) "Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in The Wake of Maastricht," *West European Politics* 18(3): 101-36.

Gabel, Matthew. Palmer, Harvey D. (1995) "Understanding Variation in Public Support for European integration," *European journal of Political Research* 27 (1): 3-19.

Gellner, Ernest. (1983) *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.

Gellner Ernest. (1991) "Le nationalisme et les deux formes de la cohésion dans les sociétés complexes," in G. Delannoi, P-A. Taguieff (eds.) *Théories du nationalisme: Nation, Nationalité, Ethnicité*. Paris: Ed. Kimé. pp. 233-55.

Giddens (Anthony) (1985) *The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity Press.

Girardet, Raoul. (1978) *L'idée coloniale en France de 1871 à 1962*. Paris: Pluriel.

Godechot, Jacques. "Nation, patrie, nationalisme et patriotisme en France au XVIIIe siècle," *Annales historiques de la Révolution française*. 1971, pp. 482-501.

Hottinger, Julian. Knüsel, René. (1995) "Consociationalism, Parties and Party Systems in Switzerland: The Cantonal situation in the Jura and Graubünden," Communication présentée à l'European Consortium for Political Research, Bordeaux, (27 April - 2 May).

Leca, Jean. (1986) "Individualisme et citoyenneté," in P. Birnbaum, J. Leca (eds.) *Sur l'individualisme*. Paris: FNSP. pp. 159-209.

Lijphart, Arend. (1968) *The politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

Lijphart, Arend. (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

Lipset, Seymour Martin. (1960) *Political Man: The Social Basis of Politics*. New York: Doubleday & Co.

Lipset, Seymour Martin. Rokkan, Stein. (eds.) (1967) *Party-Systems and Voters Alignment*. New York: Free Press.

Michel, Bernard. (1995) *Nations et nationalismes en Europe centrale: XIXe - XXe siècle*. Paris: Aubier.

Nannestad, Peter. Paldam, Martin. (1995) "It's the government's fault! A cross-section study of economic voting in Denmark, 1990/93," *European Journal of Political Research* 28 (1): 33-62.

Root, Hilton. (1994) *La construction de l'État moderne en Europe: La France et l'Angleterre*. Paris: PUF.

Ruzié, David. (1994) *Citoyenneté et nationalité dans l'Union européenne*. Saarbrücken: Europa Institut.

Pennings, Paul. (1994) *Verzuiling en ontzuiling: de lokale verschillen: Opbouw, instandhouding en neergang van plaatselijke zuilen in verschillende delen van Nederland*. Kampen: Kok.

Therbon, Görn. (1995) *European Modernity: The Trajectory of European Societies 1945-2000*. London: Sage.

Tilly, Charles. (1990) *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*. Paris: Aubier.

Sidjanski, Dusan. (1992) *L'avenir fédéraliste de l'Europe: La Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht*. Paris: PUF.

Shils, Edward. (1995) "Nation, Nationality, Nationalism and Civil Society," *Nations and Nationalism* 1 (1): 93-118

Smith, Anthony. (1979) *Nationalism in the Twentieth Century*. Oxford: Martin Robertson.

Sommaire: Citizenship at the European level: introduction to a problem

Citizenship is a multiform concept that still needs to be cleared. This is necessary because various authors try to understand this concept so that they can define the future model of European citizenship. If there exist different forms of citizenship, one of the tasks of investigation is to determine reasons for these differences. This article redraws the history of this current thoughts in a comparative perspective to be able to deal with its meaning in the context of the European construction. This attitude obliges us to mark out the different contextual models while showing consideration for the real historical and political situations.