

Citoyenneté, Nationalité, Identité

Vers une nouvelle Image de l'Europe

Gabriel Fragnière

*Ancien Recteur du Collège d'Europe, Bruges
Président : Forum Europe des Cultures*

Conférence – Débat

Centre des Jeunes Dirigeants d'Entreprise

Futuroest

Chambre de Commerce et d'Industrie du Morbihan

LORIENT

Jeudi 30 Octobre 2003

Penser l'Europe, ou penser « européen » ?

Il est quelque peu téméraire de vouloir formuler, en quelques pages, des idées et des propositions qui, tout en s'appuyant sur des concepts et des paradigmes traditionnels, doivent nous aider à comprendre la portée des transformations radicales qui vont affecter fondamentalement, dans les années à venir, notre façon de nous connaître nous-mêmes, nous les Européens du XXI^e siècle. Car il est toujours difficile de prendre conscience de sa propre image au milieu d'un monde en changement. C'est pourtant le rôle dont la philosophie politique doit prendre le risque pour tenter de contribuer, modestement, à une meilleure compréhension des évolutions auxquelles nous devons nous attendre dans cette nouvelle ère de globalisation économique et de devenir politique mondial.

Car l'Europe et le monde sont en train de vivre une période de changement radical et très profond, en affectant non seulement la position politique et économique de chacun, mais en transformant fondamentalement les idées et les symboles à travers lesquels nous avons l'habitude d'interpréter cette situation. En d'autres mots, nous nous trouvons à un tournant de l'histoire de notre culture politique. Essayons d'en esquisser les éléments essentiels ?

Nous avons construit une Europe, nouvelle et pacifique, depuis plus d'une cinquantaine d'années — après les folies suicidaires de la première moitié du vingtième siècle — à l'aide de Traités inter-étatiques qui se sont appuyés sur des concepts et des principes hérités de notre culture politique traditionnelle, et qui proposaient des notions, acceptables par tous — et dans la plupart des cas constitutionnellement confirmées dans chacun de nos systèmes juridiques respectifs — qui nous ont permis de comprendre et d'accepter les changements introduits et de vivre intellectuellement, plus ou moins confortablement, cette évolution nouvelle. Dans cette

perspective, les notions d'Etat, de souveraineté, de peuple, d'identité nationale, de territoire, de citoyenneté, de démocratie, de pouvoir législatif, de marché, d'économie nationale, de migrants, de nationaux, ou de ressortissants d'États membres, d'étrangers, de minorités, de droits de l'homme, et parfois l'idée même de fédéralisme en dépit des craintes qu'elle éveillait chez certains, ont servi de fondement aux conceptions et structures politiques que nous étions en train de construire. Mais ces notions sont devenues progressivement plus ambiguës, au cours des années, justement en raison de l'utilisation que nous en avons faite pour expliquer la situation nouvelle, de sorte que l'analyste qui y recourt encore n'est plus tout à fait à l'aise dans l'évocation de leur contenu.

Pour sortir de cette impasse conceptuelle, il faut tenter de comprendre notre histoire récente. L'Europe — c'est-à-dire uniquement l'Europe de l'Ouest jusqu'à cette dernière décennie — s'est construite peu à peu, durant les années cinquante, dans un réflexe de défense contre la menace que l'empire soviétique faisait peser sur notre conception de la liberté et de la démocratie, plaçant ainsi au centre des valeurs qui la constituaient une certaine philosophie politique et économique, une conception bien précise du système démocratique qu'elle voulait défendre, en opposition à celui qu'elle rejetait. Ceci a été entrepris sous la protection militaire des Etats-Unis, dans le cadre d'échanges économiques transatlantiques qui ont grandement favorisé la croissance économique de tous et immensément amélioré notre bien-être matériel en particulier. Il n'est donc pas surprenant que l'idée de « marché » y ait joué un rôle si prépondérant. Les Etats de l'Europe de l'Ouest, institutions essentielles de la reconstruction de la société depuis la deuxième guerre mondiale, remparts protecteurs de citoyens qui se sentaient encore menacés, ont pris la responsabilité de construire ainsi une « Communauté » d'intérêts qui permettait à la fois de garantir leur survie face aux menaces extérieures, et maintenir la liberté intérieure de leurs ressortissants dans un ensemble qui, à mesure qu'il s'intégrait, se fermait de façon plus évidente vis-à-vis de l'extérieur.

Ceci a été accompli durant une période de croissance économique et de développement technologique sans précédents dans l'histoire de l'humanité, qui a facilité des évolutions qui étaient imprévisibles lors du lancement de cette entreprise. Ce dynamisme inattendu a ainsi conduit de nombreux dirigeants européens à croire, illusion dominante parmi les milieux européens dans la deuxième moitié des années 1980, que, suite à *l'Acte unique*, la perspective d'un grand marché intérieur allait entraîner la naissance automatique d'une Europe politique nouvelle, heureuse et riche, irrémédiablement soudée par le partage de son bien-être généralisé. Cet « OPNI », comme l'appelait Jacques Delors — « objet politique non identifié » (je vous laisse apprécier l'ambiguïté du terme !) — allait naître automatiquement et s'épanouir par les bienfaits d'une liberté s'exprimant dans une économie toute puissante.

Mais, comme nous le savons, les lampions n'ont pas été allumés au 1^{er} Janvier 1993, car le monde avait entre temps basculé, et l'Europe devait faire face à une nouvelle exigence, à laquelle elle n'avait malheureusement pas été préparée, celle de devenir réellement une entité politique, un vrai « sujet politique » et non plus un « objet » non identifié surgi automatiquement, un peu malgré lui, du dynamisme économique. Nous avons ainsi vécu dans une sorte de rêve irresponsable et « dépolitisant » — le terme n'est pas trop fort — qui consistait à croire que l'Europe se faisait toute seule, qu'il n'était pas nécessaire de la penser politiquement, et qu'elle allait pouvoir se construire sans projet volontariste. Les événements, comme toujours dans l'histoire, sont venus nous sortir de nos rêves.

Il y a d'abord eu les événements de 1989 et de 1991, avec la chute du rideau de fer et la désintégration de l'Union soviétique, qui en révolutionnant l'histoire de la décennie qui a suivi, ont mis fin à cette illusion. Ce fut un choc pour l'Europe elle-même, quand des dizaines de pays d'Europe centrale ont frappé à la porte de l'Union et demandé d'en faire partie, car ils étaient

eux aussi « Européens », et surtout quand les conflits ethniques de ces Européens oubliés, (abandonnés à eux-même pendant des décennies car sans intérêt pour le succès d'un Marché commun qui apportait le bonheur matériel dans ses frontières protégées !) ont fait renaître la guerre sur un territoire qui était manifestement le nôtre, celui des Balkans.

Il y eut ensuite les événements de 2001, qui ont bouleversé le monde de façon encore plus radicale, avec leurs suites guerrières et tragiques en Afghanistan et en Irak, dont nous sommes loin d'être sortis, obligeant l'Europe à faire face au monde et la forçant à découvrir qu'elle était devenue un acteur essentiel de l'histoire du monde qui n'avait pas encore écrit son propre rôle. Muette, désunie, affaiblie de naïveté devant les événements, elle ne sait pas quoi dire, et découvre que les institutions qu'elle s'est données ne suffisent pas à lui faire remplir sa part de responsabilité dans un monde qui semble ne pas entrer dans la vision qu'elle a d'elle-même. Les questions concernant son identité, ses valeurs, sa culture et plus particulièrement sa « culture politique » ne peuvent plus, depuis lors, être esquivées. « Objet non-identifié », elle fait face au danger de devenir un objet « non-existant » si elle ne réagit pas en conséquence.

Voilà pourquoi, nous devons aujourd'hui aborder, dans un nouvel esprit, le processus d'une authentique « construction politique ». Non plus par réaction, comme au temps de la guerre froide, et comme l'Union européenne l'a fait durant les cinquante premières années de sa communauté économique, mais par véritable création. Nous vivons ce que les historiens des idées appellent une époque de « fondation », un moment où de nouveaux concepts doivent émerger, où la perception de la réalité doit s'adapter à des réalités jusqu'alors insaisissables.

Devant cette Europe globale qui n'est plus divisée en deux par les luttes idéologiques, mais qui est devenue immensément plus complexe, culturellement, économiquement et politiquement, et devant un monde exigeant qui n'attend pas, comme autrefois, le bon-vouloir de quelque pouvoir colonial pour agir et menacer, l'enjeu est la création d'une véritable « entité politique européenne », une « cité » qui nous soit propre, qui corresponde à nos aspirations et à nos attentes. Il ne s'agit donc pas tellement d'« élargir » l'Europe actuelle, — bien que nous ayons aucune raison de se priver des « acquis » que nous avons hérités par cinquante années d'intégration — mais de créer une entité politique qui doit conjuguer les désirs de l'Europe de l'Ouest vers une citoyenneté plus active, le mouvement d'émancipation démocratique de nos concitoyens de l'Est, qui souhaitent affirmer davantage leurs différences et leurs identités ethniques, et face à un monde extérieur qui ne nous fera plus de cadeaux. Mais cette exigence implique de revoir certains modes de notre façon de penser la politique.

Ceci exige un changement d'attitude. En 1987, Edgar Morin pouvait encore publier avec succès un livre intitulé : *Penser l'Europe*. Le titre en était significatif. Il s'agissait de « penser » un objet — c'est-à-dire une réalité qui demeure extérieure au sujet qui pense — et de situer ainsi l'Europe dans le domaine d'une réalité historique observée, en construction, mais extérieure à la conscience de soi. Cet exercice a été renouvelé des centaines de fois, il suffit de parcourir la bibliographie des ouvrages consacrés à l'Europe pour s'en convaincre. Dans la situation politique nouvelle que nous connaissons aujourd'hui, il s'agit avant tout de penser « européen », c'est-à-dire de nous penser nous-mêmes comme sujets de la situation historique dans laquelle nous nous trouvons. C'est un défi d'une autre ampleur, qui est d'ailleurs beaucoup plus exigeant, mais aussi plus stimulant.

Comment développer cette pensée de « sujets européens » ?

Distinction de quelques notions clés

Il est important, dans la discussion des idées philosophiques qui peuvent contribuer à cette « re-fondation européenne », propre à notre époque, de distinguer la signification de trois notions traditionnelles qui font tellement partie du langage courant qu'on oublie le plus souvent d'en préciser le sens : *l'identité, la nationalité, et la citoyenneté*.

L'*identité* concerne la manière d'être et de se connaître des individus, une façon de savoir ce que, et qui, nous sommes, par rapport à notre environnement social et culturel, par rapport à l'image que nous construisons de nous-mêmes et finalement par rapport aux « autres ». C'est en fait la subjectivité qui se rattache à certains faits psychologiques et sociaux pour se connaître, prendre conscience de soi et pouvoir dire : « je suis » ceci, et donc « je ne suis pas » cela. Il y a, dans ce processus, de nombreux éléments qui interviennent, conscients et inconscients, qui se rattachent tant à une prise de conscience de soi purement subjective, qu'à une réponse à une identité imposée par l'environnement, par l'histoire ou par l'autre — c'est-à-dire celui qui n'est pas moi —, que cette conscience soit le résultat de l'imaginaire pur ou de la symbolisation dynamique d'un héritage historique. La littérature sur le phénomène « identitaire » est très riche. Je n'en prendrai ici qu'une citation dont le contenu illustre une tendance très répandue dans les écrits actuels concernant ce domaine :

« L'identité est un processus d'élaboration d'un système signifiant, chez un acteur qui interagit à la fois avec d'autres acteurs et avec le système symbolique dans lequel ils évoluent ensemble. L'identité se réalise comme un processus dialectique, au sens d'intégrateur des contraires. Elle autorise l'émergence de particularités individuelles — donc l'affirmation de la singularité du sujet — et la conformité de l'individu avec le groupe (celui auquel il appartient et/ou celui auquel il se réfère) — donc l'uniformité sociale. Dans cette optique interactionniste l'individu est un sujet : acteur simultanément dans la construction de sa culture et dans celle de son identité propre. »¹

Si l'identité est toujours une interaction entre l'individu et le groupe, *le "moi" identitaire est donc toujours un "nous" d'une façon ou d'une autre*, qu'il s'agisse d'un groupe temporaire (une classe scolaire, un lieu d'habitation ou une classe d'âge) ou d'une identification plus durable, une ethnie, une région, une religion, une race, une culture, un métier, une classe sociale, une nation, et enfin, peut-être un continent ?... etc. Ce groupe apparaît dès lors, même s'il est élaboré et construit dans une interaction avec les individus qui le composent, comme les dépassant et les transcendant. Dans une certaine mesure, l'individu créateur « actif » de son identité est toujours le ressortissant plus ou moins « passif » du groupe auquel il appartient et avec lequel il s'identifie.

Mais c'est aussi dans ce processus que nous sommes amenés à nous distinguer de l'autre, et par là à être parfois tenté de le rejeter, à l'exclure et, dans les cas extrêmes, à le condamner. C'est ainsi que ce processus peut avoir des conséquences comportementales tragiques si ce besoin d'affirmation de l'identité va jusqu'au conflit et à la persécution. Car le processus identitaire peut avoir des implications destructrices. Amin Maalouf qualifie avec raison certaines identités comme des *Identités meurtrières*,² à savoir celles qui, s'affirmant de façon absolue jusqu'au rejet total de l'autre, peuvent conduire aux politiques de purification ethnique, et finalement au génocide. L'Europe n'a malheureusement rien à apprendre dans ce domaine, elle a déjà commis, au cours de son histoire, au temps des guerres de religion et surtout au cours du XX^e siècle, tous les crimes que certaines imaginations identitaires paroxystiques ont pu fantasmer.

¹ Geneviève Vinsonneau, *L'identité culturelle* (Paris : Armand Colin, 2002), p. 12.

² Amin Maalouf, *Les identités meurtrières* (Paris : Grasset, 1998)

Voilà pourquoi je crois que l'affirmation de l'identité — que certains rejettent, à tort selon moi, comme une sorte de maladie de l'identitarisme, — qu'elle soit régionale, nationale, religieuse, européenne ou autre, doit être soutenue avec grande certitude, mais aussi avec beaucoup de prudence et de précautions, beaucoup de retenue et surtout de modestie. Pour éviter de tomber dans le piège d'une affirmation de soi qui devienne « meurtrière » pour autrui, je propose donc de toujours utiliser la notion d'identité, comme celle de culture d'ailleurs, à la forme *plurielle*. Ce qui correspond d'ailleurs à l'expérience de chacun, sachant bien que multiples sont les identités, successives ou diverses, qui nous constituent. Je suggérerais donc, pour parler d'une *identité européenne*, ou plutôt de nos *identités européennes*, que ce qui nous « identifie », de façon commune, est avant tout notre immense *diversité* interne. **Notre identité est diversité**. S'il y a une « identité européenne », je dirais qu'elle est, avant tout : *la diversité de nos cultures*. Nous ne pouvons donc prétendre, dès lors en Europe, qu'à une identité, mieux dit : **des identités** « multiculturelles ». On ne peut construire qu'une Europe plurielle, et tout ce qui peut être entrepris pour promouvoir la diversité et la richesse des différences qui nous constituent, nous Européens, doit être soutenu.

Je voudrais, dans cette ligne de réflexion, insister sur le fait que « penser européen », en fonction de cette diversité multiculturelle et complexe, ne peut donc pas consister en un exercice rationnel de réductionnisme simplificateur qui ramènerait le tout à quelque idée claire et évidente, ou à quelque principe unique. Une *seule* idée, ou une *seule* image ne peut exprimer réellement ce qu'est l'Europe. Penser européen, c'est donc un exercice de renouvellement et d'invention. Je rappellerai ici, dans cette perspective, ce que proposait Denis de Rougemont, inspiré par la mythologie grecque, qui voyait dans Cadmos, frère d'Europe et Prince de Tyr, celui qui, parti à la recherche de sa sœur introuvable, était devenu le symbole européen de la quête de « l'inaccessible étoile », en transformant la notion d'une Europe introuvable en un acte créateur permanent et exemplaire. « Penser européen », c'est finalement proposer aux Européens de notre temps la tâche d'imaginer et de construire en permanence leurs identités partagées.

La **nationalité**, elle, est une notion qui a un fondement plus objectif. Elle exprime le rattachement de l'individu à une entité politique étatique précise, c'est-à-dire, avant tout, à un territoire donné et à l'autorité qui le domine. C'est une appartenance dont le sujet n'est pas en lui-même le créateur, de nature dès lors plus *passive*, comme celle des sujets d'un souverain sous l'ancien régime, qui est acquise par la naissance (naturelle) — selon le « droit du lieu » ou le « droit du sang », en fonction des traditions légales des différents pays — ou obtenue par un processus dit de « naturalisation », qui est accordé sous certaines conditions par des Etats selon leur propre « code de la nationalité ». La nationalité fait de nous des « ressortissants » des Etats ; c'est une sorte de relation d'appartenance que nous ne maîtrisons pas, les individus étant alors considérés comme les objets d'un pouvoir qui leur est extérieur et qu'ils ne maîtrisent pas réellement. C'est au nom de cette nationalité, par exemple, que les hommes ont pu être enrôlés dans les armées et envoyés sur les champs de bataille.

La « possession » — ou devrions-nous pas plutôt parler dans ce cas de « l'imposition » — d'une nationalité offre, par contre, la garantie de la protection de l'Etat qui la reconnaît, et c'est aussi la reconnaissance d'être ainsi sujet du droit d'un Etat, car c'est par elle que l'on acquiert ces « papiers » qui garantissent nos droits de l'homme. Il faut noter ici combien surprenante peut devenir l'idée de savoir que vivent, dans nos sociétés, des individus, que l'on plaint ou que l'on méprise, mais que l'on désigne comme des « sans papiers ». Il leur manque en fait la « nationalité ». Ne nous faisons donc pas d'illusion dans ce domaine ; alors que nous entendons partout parler de la protection des « droits de l'homme », ce ne sont en réalité que les « droits des passeports » qui sont protégés dans un monde où les Etats souverains ne se sentent

réellement responsables que des seuls individus auxquels ils accordent la nationalité, et dans certains cas aux résidents qu'ils assimilent à ces derniers sur leur territoire en fonction d'accords diplomatiques avec d'autres États partageant la même logique, dont on respecte les « ressortissants » ou les « sujets ».

Nous vivons en effet dans un monde où il est malheureusement encore possible de dire ce que Joseph de Maistre déclarait à propos de l'homme de la *Déclaration des droits de l'homme* de 1789 : « Il n'y a point d'homme dans le monde. J'ai vu, dans ma vie, des Français, des Italiens, des Russes, etc. ; je sais même grâce à Montesquieu *qu'on peut être persan* ; mais quant à l'homme, je déclare ne l'avoir rencontré de ma vie. » Pauvre homme !

Cette attitude doit nous interpeller, en fait, au moment où nous entendons sans cesse, devant l'inhumanité de certaines crises actuelles, des appels aux droits de l'homme et au recours au droit d'ingérence humanitaire, alors qu'au même moment certains gouvernements, — et je pense en particulier à la réaction de Washington devant la blessure émotive que les événements du 11 septembre ont créée dans le peuple américain — qui recourent justement aux principes territoriaux de la nationalité pour enlever aux soi-disant ennemis terroristes de la nation tout droit et tout recours à la justice.

Car les droits et les devoirs que la possession de la nationalité procure ne dépendent pas de la nature humaine ou de la dignité irréductible de la personne, mais du simple bon vouloir des États-nations qui les maîtrisent. Il ne s'agit pas ici de « droits universels » reconnus, mais de restrictions limitatives, et souvent très égoïstes, définies par les seuls intérêts d'un groupe particulier dans le but de protéger le territoire qu'il occupe. C'est un vieux principe hérité du paradigme westphalien, qui a fait des États et de leurs gouvernements les seuls acteurs responsables dans les relations internationales et les seuls sujets du « droit des gens. »

Or la construction de l'Europe n'est pas sortie de ce paradigme, et les premiers Traités ont tous été construits sur ces principes. Illustrons ce fait par une citation judicieuse et intéressante d'Alexis de Tocqueville qui, en observant le fonctionnement de la Constitution américaine, nous fera mieux comprendre dans quelles structures institutionnelles nos « pères fondateurs » ont engagé l'Europe depuis cinquante ans.

« Dans toutes les confédérations qui ont précédé la confédération américaine de 1789, les peuples qui s'alliaient dans un but commun, consentaient à obéir aux injonctions d'un gouvernement fédéral ; mais ils gardaient le droit d'ordonner et de surveiller chez eux l'exécution des lois de l'Union.

Les États américains qui s'unirent en 1789 ont non seulement consenti à ce que le gouvernement fédéral leur dictât des lois, mais encore à ce qu'il fit exécuter lui-même ses lois.

Dans les deux cas le droit est le même, l'exercice seul du droit est différent. Mais cette seule différence produit d'immenses résultats.

Dans toutes les confédérations qui ont précédé l'Union américaine de nos jours, le gouvernement fédéral, afin de pourvoir à ses besoins, s'adressait aux gouvernements particuliers. Dans le cas où la mesure prescrite déplaisait à l'un d'eux, ce dernier pouvait toujours se soustraire à la nécessité d'obéir. S'il était fort, il en appelait aux armes ; s'il était faible, il tolérait la résistance aux lois de l'Union devenues les siennes, prétextait l'impuissance et recourait à la force d'inertie.

Aussi a-t-on constamment vu arriver l'une de ces deux choses : le plus puissant des peuples unis, prenant en main les droits de l'autorité fédérale, a dominé tous les autres en son nom ; ou le gouvernement est resté abandonné à ses propres forces, et alors l'anarchie s'est établie parmi les confédérés, et l'Union est tombée dans l'impuissance d'agir.

En Amérique, l'Union a pour gouvernés, non des États, mais de simples citoyens. Quand elle veut lever une taxe, elle ne s'adresse pas au gouvernement du Massachusetts, mais à chaque habitant du Massachusetts. Les anciens gouvernements fédéraux avaient en face d'eux des peuples, celui de

l'Union a des individus. Il n'emprunte point sa force, mais il la puise en lui-même. Il a ses administrateurs à lui, ses tribunaux, ses officiers de justice et son armée. »³

A la lumière de cette observation, nous comprenons maintenant comment l'Europe a été construite. Les véritables gouvernés de l'Europe ne sont en fait que les États, les célèbres « États-membres ». Dans le Traité de Rome, par exemple, la mention de « citoyens » par rapport à la Communauté économique européenne n'apparaît pas. Seuls les États membres sont des sujets de droit. Les êtres humains, les individus, ne sont mentionnés que comme travailleurs, principalement migrants, ou comme « ressortissants » des États membres, mais jamais autrement. L'Europe a été construite avec des peuples, avec ces entités constituées de « nationaux » des États-membres, non avec des citoyens.

Car la notion de *citoyenneté*, elle, ouvre d'autres perspectives dans la construction des entités politiques. Elle exprime tout à fait autre chose. Elle fait référence à la participation *active et responsable* des individus à la « gouvernance » de la société dans laquelle ils vivent et qu'ils contribuent à construire. Je ne vais pas ici remonter aux notions telles que nous les avons héritées de l'antiquité, d'abord le membre de la cité athénienne, le *politès*, cet « animal politique » auto-nome qui participait directement aux décisions qui le concernaient et qui devenait l'auteur de sa propre loi, ou mentionner ici le statut du *civus romanus* qui faisait des personnes non pas seulement des membres de la Cité ou de l'Empire mais des sujets de droit, notion qui devait acquérir plus tard une vocation universelle. Ce qui peut nous faire dire encore que nous sommes tous des « citoyens romains ».

En faisant de ce citoyen l'auteur du « contrat social » qui le lie et constitue la cité, la philosophie politique en a fait le centre de toute construction politique. C'est le grand apport de la philosophie qui sous-tend la Constitution fédérale américaine, comme l'a fait remarquer Tocqueville, mais cette dimension n'est pas entrée dès le début dans la construction de l'entité juridique et politique qu'est l'Union européenne. Cela explique d'une part ce que l'on nomme depuis des années sans y trouver de solution, le « déficit démocratique » de l'Union européenne, et d'autre part les difficultés actuelles des acteurs impliqués à trouver un consensus entre les gouvernements sur le texte de la Constitution — encore très hybride de ce point de vue — qui est issu des travaux de la Constitution européenne. La citoyenneté implique pour les individus des droits et des obligations, une capacité de prendre part aux décisions qui les concernent et qui les obligent. Selon Aristote, c'est « la capacité de commander et d'obéir alternativement ». Face à l'Europe qui s'est construite dans la deuxième moitié du XX^e siècle, le citoyen a eu l'impression de ne partager que l'obligation d'obéir. On comprend dès lors tout cet « Euro - scepticisme » qui grandit dans nos opinions publiques chaque fois que l'Union tente de faire un pas en avant. C'est par la citoyenneté que la société politique devient une société civile, une société « citoyenne » de la participation. Il n'y a pas de démocratie, en fait, sans citoyenneté pleine et entière. Or l'Europe n'a commencé à en parler ouvertement et de façon « constitutionnelle » qu'à partir de l'acceptation du Traité de Maastricht, il y a aujourd'hui onze ans.

Jusqu'à cette date, 1992, l'Europe a été conçue dans la perspective idéologique passée de l'Etat national, qui continuait à considérer les trois notions ci-dessus : identité, nationalité et citoyenneté, comme une seule réalité, pour ainsi dire fusionnelle, constituant, à la fois culturellement, politiquement et légalement, la réalité des « peuples » des États-membres. L'identité, la nationalité et la citoyenneté étaient acquises, expérimentées, établies de manière cohérente, unifiée et totale. Et chacun s'y retrouvait. Par sa naissance comme citoyen national,

³ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Oeuvres complètes, Tome 1 (Paris : Gallimard, 1961), p.159-160.

l'individu trouvait le fondement de son identité, ainsi que sa nationalité d'appartenance qui lui donnait automatiquement ses droits de citoyen. Certes, les tyrannies qui ont accompagné certains nationalismes extrémistes, tels que nous les avons connus dans l'histoire récente de l'Europe, n'ont pas toujours respecté les droits individuels attachés à cette citoyenneté ; elles ont surtout insisté sur l'identification de l'identité et de la nationalité pour exiger les plus grands sacrifices, et surtout pour réprimer toutes les tentatives de s'écarter du modèle unifiant que l'on a tenté d'imposer au nom de cette fusion, justifiant ainsi l'exclusion de tous ceux qui n'entraient pas dans le modèle unique. En d'autres termes, c'est exclusivement par le passeport, ou la carte d'identité qui garantit la nationalité aux yeux de la loi, que peuvent être obtenus les droits du citoyen. Ces derniers, dans la perspective de l'Etat national, ne sont pas en effet des droits universels de l'homme, c'est-à-dire de l'être humain en tant que tel, mais des droits des seuls nationaux, limités d'ailleurs au territoire qui consacre leur identité. Cette logique de l'unité indissoluble de l'identité, de la nationalité et de la citoyenneté sur le territoire d'un Etat donné, explique comment l'individu, en quittant le lieu de son identité pour des raisons conflictuelles ou en vue de sa survie, peut perdre toute reconnaissance de ses droits. C'est tout le drame des réfugiés politiques et des apatrides. Et c'est la raison aussi pour laquelle, dans le cadre d'une nation, spécifiquement unitaire puisqu'elle ne peut reconnaître par définition qu'une seule identité, il est si difficile de reconnaître des droits de citoyens à des minorités qui se distinguent de la majorité.

L'impact philosophique du Traité de Maastricht

En fait, tout a changé, en Europe, — et uniquement en Europe, il faut le souligner — avec le Traité de Maastricht : l'institution d'une "citoyenneté européenne", telle qu'elle est prévue dans ce Traité, fait sauter la logique des systèmes nationaux qui identifient identité, nationalité et citoyenneté. Certes, c'est à travers l'existence de la « nationalité » des États-membres que peut être obtenue cette citoyenneté européenne, puisque le texte de Maastricht dit clairement : « Article 8 : 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ». Mais il est évident que cette citoyenneté s'en distingue. La conséquence est de créer, au sein de l'Union, un espace politique dans lequel existe conjointement *une* citoyenneté européenne parallèlement à une multitude de nationalités différentes. Quels que soient les droits qui sont jusqu'à maintenant garantis à cette nouvelle citoyenneté (ils sont encore très limités : droit de circulation et d'établissement dans tout le territoire de l'Union, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et naturellement aux élections européennes, dans l'Etat de résidence, protection diplomatique commune à l'extérieur, et droit d'interpellation du Parlement européen et de plainte administrative auprès de l'Ombudsman européen,) c'est le principe de la distinction entre citoyenneté et nationalité qui représente à nos yeux la plus grande révolution du Traité, car il met en question la structure mentale et politique sur laquelle repose la légitimité traditionnelle de la souveraineté de l'Etat national. Les gouvernements ont sans doute dû s'en rendre compte a posteriori, puisque, sortie de la mystérieuse boîte noire, démocratiquement douteuse, que fut la longue négociation secrète de la CIG de 1996 — comme toutes les Conférences Inter-gouvernementales d'ailleurs — une phrase supplémentaire a été ajoutée à l'Article 8 de Maastricht dans le Traité d'Amsterdam qui dit : "La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas". Les gouvernements ont-ils voulu diminuer l'impact inattendu de la rupture de signification que l'institution de la citoyenneté de l'Union avait introduite dans la conception de l'Etat national? Ont-ils voulu préciser la relation qu'il fallait établir entre les droits nationaux et les droits européens de citoyenneté ? Le texte tel quel n'est en effet pas très clair, mais l'adjonction d'Amsterdam ne semble rien changer, à mes yeux, à ce que la nouvelle citoyenneté implique, à

savoir que citoyenneté et nationalité ne sont plus identiques. Un texte similaire se retrouve aujourd'hui dans la Constitution proposée par la Convention.

Par rapport aux pouvoirs des États, qui sont « essentiellement » territoriaux, le Traité de Maastricht introduit l'idée que la citoyenneté est un droit qui est lié aux personnes, indépendamment du lieu de résidence, enlevant ainsi le caractère « souverain » du pouvoir de l'État sur ses propres ressortissants et surtout sur les résidents venant d'autres États. Certes, les nouveaux droits acquis par le citoyen de l'Union depuis le Traité de Maastricht ne sont pas encore très révolutionnaires, mais ils changent fondamentalement les idées que l'on se fait sur la participation politique. Ils auront également, à long terme, un impact considérable sur le développement du phénomène des minorités.

En ce sens, la citoyenneté européenne « transcende » les Etats membres. Ce fait met dès lors en question la notion même de souveraineté des Etats qui constituent l'Union, et ouvre la voie à une réflexion politique qui va au-delà de la doctrine traditionnelle. Un philosophe politique contemporain, le reconnaît dans les termes suivants : « Jamais, dans aucun temps de l'histoire, plusieurs centaines de millions d'hommes, peuplant une partie de continent et s'exprimant en une dizaine de langues, n'ont eu simultanément la possibilité de débattre de la fondation d'une communauté démocratique — non l'affirmation de la souveraineté personnelle et singulière d'un peuple, mais la fondation de la souveraineté communautaire de plusieurs peuples »⁴. L'enjeu de l'Europe, en cette période de fondation, est donc de savoir si nous arriverons à construire une citoyenneté humaine et personnelle qui limite la souveraineté de l'Etat à sa seule fonction nécessaire.

Mais le défi est encore plus fondamental. En rompant l'unité de fait des notions de citoyenneté, nationalité et identité, il devient possible d'imaginer également que les notions d'identité et de nationalité ne se superposent pas non plus, et s'il n'est plus subversif d'envisager l'existence d'une seule citoyenneté chapeautant une multitude de nationalités, n'est-il pas également possible de concevoir qu'à l'intérieur d'une seule nationalité puissent se manifester de multiples identités ? En raison de la nature unitaire de la conception qu'il avait de lui-même, l'Etat nation a toujours eu des difficultés à s'accommoder de l'existence en son sein de minorités "identitaires" qui, par leurs différences, semblaient mettre en danger l'indivisibilité de l'ensemble. L'unification de l'Europe bouleverse les structures mentales justifiant cette façon de penser. En se trouvant relativisé par en haut, et particulièrement par les délégations progressives de pouvoir dans des domaines de plus en plus essentiels à la survie des sociétés et à la gestion de l'économie, l'État, qui doit sa survie à l'idée de "subsidiarité" si célèbre dans le Traité de Maastricht, va être conduit à appliquer les mêmes principes dans son organisation interne. Il semble très certain que nous verrons surgir, dans les décennies qui viennent, une multiplication de revendications identitaires nouvelles, et une renaissance subite de minorités diverses — linguistiques, culturelles, religieuses, ethniques, sexuelles, comportementales, etc. — qui revendiqueront leurs droits à leur identité dans leur cadre national, tout en faisant appel à une citoyenneté dépassant le territoire de leur nationalité, en revendiquant une protection au nom de droits que les États ne maîtriseront plus.

Nous faisons donc bien face à une révolution philosophique importante. Au-delà de la nouvelle CIG qui doit — suite au travail considérable, mais encore incomplet il faut le reconnaître, de la Convention européenne présidée par Giscard d'Estaing — donner enfin à l'Europe une Constitution contenant de nouvelles règles de prise de décision commune permettant le bon fonctionnement d'une Union des peuples européens considérablement élargie — même si cette union doit devenir de plus en plus étroite, comme disent les textes — nous devons nous demander si nous allons au devant d'une Union de peuples distincts, dotés d'une

⁴ Gérard Mairet, Introduction au : *Du citoyen*, de Thomas Hobbes, (Classiques de Poche, 1996)

identité particulière et nationale, enfermés dans des frontières étatiques, c'est-à-dire ce qu'on appelle « l'Europe des 25 », ou si nous deviendrons réellement, dans l'avenir, une Communauté politique humaine, à savoir « l'Europe de 500 millions de citoyens ? », en d'autres mots : une Union d'Etats ou une Cité de citoyens ?

La réponse à cette question conditionne en fait l'avenir de notre démocratie. Serons-nous capables de la construire en citoyens Européens responsables, ou laisserons-nous les forces « invisibles » des pouvoirs qui dirigent le monde dans l'anonymat des échanges économiques mondiaux déterminer notre destin ? Espérons que nous, Européens, serons capable de penser que le devoir de prendre en main notre avenir est une partie constituante et essentielle de notre identité. C'est là toute la différence entre : *penser européen*, et développer l'image que cette Union doit rayonner dans le monde, ou *penser l'Europe*, en tant que français, anglais, hongrois, belge, polonais ou italien..., et ne plus croire que nous sommes capables de la maîtriser.

Octobre 2003