

**CENTRE D'ETUDES DE L'ETHNICITE ET DES MIGRATIONS
(CEDEM)**

**Dilemme de la citoyenneté / Intégration / anti-discrimination en
Europe : le cas français.**

Christophe BERTOSSI

christophe.bertossi@netcourrier.com

Centre for Research in Ethnic Relations (CRER),
Université de Warwick, Coventry (Royaume-Uni)

ULISS, Institut de Recherche sur les Sociétés
Contemporaines (IRESCO), Paris (France).

Working paper présenté lors de la Rencontre du CEDEM du 18 avril 2002, ULg, Liège, Belgique.

Sommaire

Résumé – Abstract	2
Introduction	3
1. Questions de citoyenneté : immigration et intégration européenne	4
Qui a besoin d'une définition de la citoyenneté ?	
Le «problème de l'intégration»	
L'extension de la citoyenneté	
Citoyenneté nationale et Europe	
Europe et transformation de la citoyenneté	
Le dilemme de la citoyenneté	
La lutte contre les discriminations en Europe	
2. Intégration à la française et ethnicité : le dilemme républicain	14
La citoyenneté française et ses contradictions	
Le «problème de la nationalité» dans les années 1980	
Le projet de 1986 et la Commission de la nationalité	
La réforme de 1993	
Le défi pluraliste à l'intégration	
Citoyenneté européenne et droit de vote	
L'entrée de l'anti-discrimination dans l'agenda français	
«L'heure libérale» des politiques françaises d'intégration ?	
3. Erosion des «modèles nationaux» d'intégration ?	25
Politiques nationales <i>versus</i> dynamique européenne	
Les politiques britanniques d'intégration : un exemple pour la France ?	
Les politiques françaises d'intégration : une leçon pour le Grande Bretagne ?	
Conclusion	31
Références bibliographiques	32

Résumé :

A la fin des années 1990 la lutte contre les discriminations devient une perspective importante pour les institutions européennes, comme en témoigne l'article 13 du Traité d'Amsterdam. Comment comprendre cette perspective au regard du débat sur la citoyenneté tel qu'il s'était développé dans les années 1980 en Europe, alors centré sur la nationalité et l'intégration des migrants ?

L'identité nationale et les attributs républicains de la citoyenneté ont paru s'imposer dans les années 1980-1990 comme conditions sine qua non de la citoyenneté, à la fois dans les sciences sociales et les politiques de la citoyenneté, traduits en un débat sur le «problème de l'intégration». Au contraire, la perspective anti-discriminatoire met en lumière un nouveau dilemme : celui de la citoyenneté elle-même.

Ce dilemme de la citoyenneté repose sur trois questions : la pertinence sociale et politique d'une dissociation entre nationalité et citoyenneté ; la question de l'égalité substantielle au regard des inégalités matérielles ; la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle et religieuse comme un élément interne des collectivités politiques. Nous allons montrer que ce dilemme est devenu une donnée essentielle pour la fabrique de politiques d'intégration en Europe.

Ces questions sont illustrées par le changement des politiques françaises d'intégration des migrants et du débat sur la citoyenneté qui l'a accompagné, avec en toile de fond l'interaction entre l'agenda européen de la citoyenneté et des mobilisations collectives parmi les populations issues de l'immigration. Référence sera faite à l'évolution parallèle mais contradictoire du débat britannique sur ces sujets.

Abstract :

The struggle against discrimination has become centre stage of the European agenda by the end of the 1990s, notably with the article 13 of the Amsterdam Treaty. How can we understand this line with regard to the debate on citizenship the way it developed in the 1980s ?

Throughout the 1980s and 1990s, national identity and the republican legacy of citizenship have appeared as a dominant framework for defining citizenship, both in social sciences and politics of citizenship, focusing the debates on the «problem of integration». On the contrary, the anti-discrimination perspective highlights a new dilemma, i.e. the dilemma of citizenship itself.

This dilemma is embedded in a threefold question : the social and political relevance of dissociating nationality and citizenship ; substantial equality versus material inequalities ; the recognition of ethno-cultural and religious diversity as inner components of the polity. It will be argued that this dilemma has become of paramount importance in the way politics of integration are being addressed in Europe.

These questions are illustrated by the shift of French politics of citizenship and integration after the mid-1990s, in conjunction with the European agenda of citizenship and collective mobilizations among populations originating from immigration. Reference will be made to the parallel but contradictory evolution of the British politics on this issue.

Introduction

Les frontières de la citoyenneté font la double épreuve de l'immigration et de la construction européenne. L'Etat-nation est un cadre contesté pour *comprendre* les droits et l'appartenance que distribue une communauté politique à ses citoyens. La question a été intensément débattue depuis une vingtaine d'années. Ce qui frappe dans ce débat c'est la manière dont les discussions scientifiques et politiques se sont entremêlées. Les positions sur la citoyenneté n'ont cessé de franchir les frontières de ces deux sphères du «savant» et du «politique» (Weber 1959).

Les années 1980 ont ainsi été la scène d'une extrême politisation des enjeux liés à la nationalité, l'immigration et la citoyenneté en termes de droits et de devoirs. Cela a contribué à cristalliser le «problème de l'intégration» des populations issues de l'immigration dans les sociétés européennes. Cette forte sensibilité politique a simultanément conduit à la «réinvention» de la citoyenneté comme thème de recherche pour les sciences sociales, et aux réformes des droits de la nationalité dans les Etats européens entre 1980 et 1995. Au même moment, l'intégration européenne aboutissait à une citoyenneté de l'Union, définie par l'article 8 du Traité de Maastricht.

La nationalité est alors devenue le noyau d'une controverse à propos de l'avenir de l'Etat-nation. L'un des enjeux a porté sur la dissociation entre la nationalité et la citoyenneté et le développement de nouveaux paradigmes de citoyenneté, au-delà de la précellence de l'identité nationale comme source d'égalité entre les citoyens.

A partir du début des années 2000, une nouvelle priorité des politiques publiques a vu le jour. La lutte contre les discriminations et le débat sur la «citoyenneté substantielle» ont été promus par les institutions européennes, notamment avec l'article 13 du Traité d'Amsterdam. Lutter contre les discriminations est devenu l'enjeu d'un débat sur l'égalité et la diversité, et l'éventuelle émergence d'une identité européenne, moteur de citoyenneté plurielle.

Comment est-il possible de lier la perspective anti-discriminatoire aux précédents débats sur la nationalité ? Dans quelle mesure la lutte contre les discriminations peut-elle soutenir des politiques d'intégration et de citoyenneté en Europe ? Quels enseignements à propos de l'avenir de la citoyenneté en Europe peuvent être tirés de ce passage de la nationalité à l'anti-discrimination ?

L'intention de ce texte est de situer l'enjeu socio-public de la lutte contre les discriminations au cœur de la question de citoyenneté. En premier lieu, il a pour objectif d'éclairer certaines des perspectives du débat sur la citoyenneté depuis les années 1980. L'hypothèse de travail que nous proposons est que les politiques anti-discriminatoires peuvent étendre les ressources empiriques et normatives pour réconcilier la citoyenneté nationale moderne avec le pluralisme culturel et religieux des sociétés européennes que les politiques de la nationalité avaient fini par opposer.

En second lieu, nous nous interrogeons sur la manière dont ces politiques anti-discriminatoires peuvent contribuer au développement d'une convergence, au niveau européen, des politiques nationales de citoyenneté et d'intégration des populations issues de

l'immigration. En guise d'illustration, nous allons aborder la «requalification» récente des politiques françaises d'intégration. L'argument transversal sera que les «modèles» nationaux d'intégration s'érodent rapidement et deviennent des catégories d'analyse qui ne sont plus opératoires dans le contexte européen. Nous concluons en mettant en évidence le rapprochement «sous contrainte» des politiques françaises et britanniques d'intégration des migrants et des minorités ethniques, qui ont constitué alors deux «modèles» opposés, opérant à la fois comme argument du débat scientifique et des discours politiques à propos de l'immigration et de la citoyenneté.

1. Questions de citoyenneté : immigration et intégration européenne.

Comprendre l'évolution du débat sur la citoyenneté en Europe implique que nous devions garder présents à l'esprit les enjeux qui ont contribué au développement du «problème de la citoyenneté» à partir des années 1980. Puisque nous proposons comme hypothèse le passage d'une logique de nationalité à une perspective anti-discriminatoire, il nous faut contextualiser la conjonction entre ces deux moments. Comment est-il possible d'aborder conjointement les discussions sur la nationalité, la séparation entre nationalité et citoyenneté et la lutte contre les discriminations ? Quelles sont les implications de cette dernière sur le débat sur la citoyenneté ?

Qui a besoin d'une définition de la citoyenneté ?

Pendant près de deux siècles, la définition de la citoyenneté n'a pas posé de problèmes considérables. Elle était encadrée par l'Etat-nation. Ce modèle dominant, même s'il était incomplet et contradictoire, notamment dans le contexte colonial (Aron, 1957), a paru atteindre une validité «universelle» entre la Première et la Seconde Guerre mondiale (Hobsbawm, 1990). La citoyenneté en est ressortie comme une notion et une institution moderne, apparue à la suite des processus de modernisation, rationalisation, sécularisation et urbanisation des sociétés occidentales après la fin du dix-huitième siècle (Turner 1993). Elle s'est imposée au moment de l'émergence de nouvelles formes de socialisation et communalisation (Weber 1978).

Pour cette raison, il existe une forte affinité entre la citoyenneté et l'invention de la sociologie et des sciences sociales. Chacune est le produit de la fabrique politique et sociale de l'Etat-nation, associant l'invention d'un nouveau principe de légitimité politique (Gellner 1983) à de nouvelles formes de solidarités (Deutsch 1953 ; Noiriel 1988 et 1993). Au final, citoyenneté, démocratie et Etat-nation sont devenus des notions synonymiques (Leca 1993), à la fois comme catégories analytiques et comme cadres institutionnels.

Après-guerre, ce paradigme a perdu de son évidence à l'aune de nombreux défis : la décolonisation et la redistribution des droits et des appartenances à la suite des mouvements nationalistes post-coloniaux ; l'instrumentalisation de l'immigration d'un point de vue économique visant la reconstruction des pays européens d'après-guerre et la limitation (voire l'absence) de franchise politique accordée aux résidents étrangers en Europe ; la transformation de l'immigration d'hommes seuls en une immigration de regroupement

familial ; la fermeture des frontières et la sédentarisation des populations issues de l'immigration ; les frontières culturelles de l'espace public et les politiques identitaires qui ont opposé identité nationale et identités «transplantées» ; la diversité culturelle, ethnique et religieuse des métropoles européennes ; les allégeances partagées et les loyautés démultipliées ; le dysfonctionnement de l'Etat providence et du marché, et l'intégration socio-économique des nouveaux citoyens ; la globalisation et l'émergence d'aires économiques et politiques supranationales intégrées ; le déclin de la participation et le développement des mouvements populistes, etc.

Après la fermeture des frontières à l'immigration de travail au milieu des années 1970 en Europe, les politiques publiques ont dû faire face à une situation inattendue : les migrants ne sont pas rentrés dans leurs pays d'origine. Au contraire, ils sont restés en Europe et sont «passés au politique» dans les années 1980 (Wihtol de Wenden 1988). Leur sédentarisation est devenue «visible» tandis que les enfants des migrants accédaient à la nationalité du pays d'installation, à la faveur – dans certains pays – du droit du sol. Cependant, certains pays européens ont refusé cette perspective. Les politiques publiques allemandes ont ainsi refusé de considérer l'Allemagne comme un «pays d'immigration», en dépit du fait que le programme des *Gastarbeiter* lancé à la fin des années 1950 avait conduit à l'installation durable d'environ 7 millions d'étrangers, beaucoup de nationalité turque (Kastoryano 1996).

A partir des années 1980, les politiques des Etats d'Europe de l'Ouest se sont concentrés autour de deux priorités «complémentaires» : fermer les frontières en vertu du mythe d'une «immigration zéro» ; intégrer les résidents étrangers, légalement et durablement installés. Ces deux priorités ont promu la citoyenneté comme un mot d'ordre essentiel (Cornelius et al. 1994 ; Feldblum 1999). D'un côté cela s'est répercuté en termes de réformes des droits de la nationalité (souvent associées à des réformes sur les droits d'entrée et de séjour) : ont ainsi changé leur législation la Suède en 1980, le Royaume-Uni et le Portugal en 1981, les Pays-Bas, la Finlande et la Grèce en 1984, l'Autriche en 1985, le Luxembourg en 1986, l'Allemagne entre 1990 et 1999, l'Espagne, la Belgique et le Danemark en 1991, l'Italie en 1992 et la France en 1993 et 1998.

D'un autre côté, ces réformes ont été congruentes de l'entrée du thème de la citoyenneté dans les priorités de recherche en sciences sociales en Europe. Il suffit de consulter les catalogues des bibliothèques universitaires pour constater le développement exponentiel de la littérature sur la citoyenneté, la nationalité et l'intégration des migrants après la seconde moitié des années 1980.

Cette thématique de la citoyenneté s'est cristallisée autour de deux alternatives à propos de l'avenir de l'Etat-nation. La première alternative a eu pour base une discussion sur le multiculturalisme, réactualisée après la fin de la Guerre froide et l'invention de plus de 10.000 kilomètres de «nouvelles» frontières à l'Est de l'Europe. La perspective de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux membres d'Europe orientale repose la question de la protection de minorités nationales, régionales, culturelles, religieuses et linguistiques. Une alternative théorique a ainsi opposé la définition strictement individualiste du citoyen, conformément à l'héritage du libéralisme politique (Barry 2000 ; Miller 2000 ; Leca 1990) et une définition en termes de droits collectifs (Taylor 1994 ; Kymlicka 1995 ; Young 1990).

Une seconde ligne du débat a porté sur l'éventualité d'une dissociation entre nationalité et citoyenneté. Elle résulte essentiellement d'une discussion sur la justice politique et l'Etat-nation. Autrement dit, l'exclusion des étrangers résidents vis-à-vis des droits politiques de la

citoyenneté a été traduite comme une contradiction de la démocratie libérale (Hammar 1990). Le poids des identités nationales a également été débattu, notamment par rapport à la contradiction interne de la citoyenneté moderne qui se définit comme un projet d'inspiration universaliste, mais n'existe que dans les limites de l'Etat-nation (Castles, Davidson 2000). Des paradigmes alternatifs ont été proposés pour dépasser cette contradiction. Ils se sont inscrits dans la lignée des études sur l'Union européenne, qu'il s'agisse de la citoyenneté postnationale (Soysal 1994), transnationale (Bauböck 1995), de formes cosmopolites de la citoyenneté (Jacobson 1996) ou de l'érosion de la territorialité et de la souveraineté de l'Etat-nation (Badie 1995, 1999). En réponse, certains auteurs se sont inspirés de l'école réaliste des relations internationales pour réintégrer l'Etat et la nation au centre de la recherche (Joppke 1998 ; Weil, Hansen 2002 ; Schnapper 1994 ; Miller 2000).

Cette dernière littérature a pris position pour «défendre» la nationalité comme un élément essentiel des sociétés contemporaines. Ces approches se sont inscrites la plupart du temps dans la doctrine républicaine, soit en la revendiquant ouvertement (voir Miller 2000), soit sans l'assumer ouvertement (voir Weil, Hansen 2002)¹. La définition de la citoyenneté est ainsi devenue un débat sur les conditions de la citoyenneté, et plus encore, sur la légitimité des arguments portant sur ces conditions. Par exemple, la perspective d'une rupture entre citoyenneté et nationalité a été critiquée par le courant d'inspiration républicain parce qu'il relèverait plus d'un discours militant que d'un discours savant.

Si cela est vrai du discours savant, cela s'applique également au débat politique, lorsque l'immigration et la citoyenneté en sont l'objet. De manière intéressante Adrian Favell a montré que les hommes politiques «dépendent de plus en plus de positions dogmatiques sur les valeurs, les vertus et les idéaux nationaux sacrés» (Favell 2001 : 248) précisément lorsqu'ils perdent le contrôle des enjeux sociaux et ne peuvent plus y répondre.

Le «problème de l'intégration»

L'un des résultats de ces débats concerne le «problème de l'intégration», c'est-à-dire la façon dont les acteurs socio-publics ont cristallisé l'intégration des migrants comme un problème. L'intégration a servi à stigmatiser l'importance de l'Etat-nation vis-à-vis des enjeux associant l'égalité des citoyens, la diversité des populations et la cohésion des collectivités politiques.

Pour autant, l'intégration est une notion qui pose problème. Elle a été développée par l'Ecole de Chicago dans ses travaux sur la sociologie urbaine (Favell 2001 : 3) et a été utilisée dans le

¹ Le républicanisme définit la citoyenneté en relation entre l'Etat de droit et le marché. Mais à la différence de la définition libérale dans la lignée de John Rawls, il ajoute l'identité collective comme précondition et ressource (Habermas 1996 : 21). La littérature d'inspiration républicaine reproche aux travaux de Rawls ou de T.H. Marshall l'approche trop abstraite dans laquelle le tryptique appartenance-égalité-cohésion est inscrit. Elle critique également l'approche libertarienne qui ne conçoit le citoyen que comme un consommateur de biens publics. David Miller synthétise la définition républicaine du citoyen en le définissant comme «quelqu'un qui joue un *rôle actif* dans la définition des directions futures de sa société, au travers du *débat politique* et de la prise de décision» (Miller 2000 : 53 ; nous soulignons). Cette définition insiste sur l'importance de la vertu civique (Stinchcombe 1975 ; Leca 1990 ; Schnapper 1994). Il existe ainsi une affinité entre la théorie délibérative et la citoyenneté républicaine (même si les deux ne se superposent pas directement, voir Benhabib 1996) : les citoyens sont des acteurs politiques de la sphère publique. Cette attitude à l'égard de la citoyenneté est enfin renforcée par le postulat selon lequel «l'idée d'une citoyenneté purement politique, qui ne serait pas soutenue par une culture publique commune, est infaisable» (Miller 2000 : 89 ; Schnapper 1994 : 104). Cette «culture publique commune» est définie comme l'identité nationale, seule susceptible de donner corps à cette éthique civique.

débat sur la citoyenneté à la fois comme un concept analytique et comme une méthodologie des politiques publiques. Cette hybridité a rendu la notion d'intégration difficile à définir. Elle se comprend aujourd'hui plus par rapport à ce à quoi elle s'opposerait (anomie durkheimienne, démocratie majoritaire, ségrégation, guérilla urbaine) qu'à ce qu'elle désignerait.

D'un côté, le «problème de l'intégration» peut être conçu comme le «problème» des sociétés européennes qui connaissent une crise de leur système éducatif, de leur marché de l'emploi, des transformations des formes classiques de socialisation, des changements dans l'organisation de la famille, etc. Cette crise conduirait à celle du marché et de l'Etat providence, et de la citoyenneté à la fois en termes de mobilité sociale et de représentation politique. Dans cette perspective, le «problème de l'intégration» appartient à la société dans son ensemble, espace de ressources, de relations et d'interactions sociales, économiques et politiques. Cela situe le «problème» bien au-delà de la seule immigration et conçoit la citoyenneté au crible d'une perspective plus vaste et complexe.

D'un autre côté, le «problème de l'intégration» peut se concevoir comme le problème posé par la sédentarisation des populations issues de l'immigration en Europe. Cette optique met alors l'accent sur la tâche difficile d'héberger les diversités culturelles et religieuses dans les vecteurs classiques de l'égalité sociale et politique sur lesquelles les sociétés européennes sont censées être fondées.

Ce qui frappe c'est la manière dont cette seconde perspective l'a emporté sur la première. Lorsque l'intégration est devenue une priorité des politiques publiques, elle a montré de profondes ambiguïtés à l'égard du principe d'assimilation culturelle. Quel pourrait être le seuil de conformation culturelle à partir duquel une intégration serait perçue comme une réussite ? Conformation culturelle à quoi ? A la suite beaucoup d'autres, Jürgen Habermas a montré le manque de pertinence «morale» de cette question de l'intégration. Selon lui la sédentarisation des populations originaires de l'immigration doit conduire à l'acceptation du cadre constitutionnel, ce dernier devant être construit sur des principes constitutionnels appartenant à une culture politique et pas sur la culture et les styles de vies qui sont dominants dans une société (Habermas 1998 : 234).

Ces limites ont été illustrées avec une force singulière par la manière dont l'islam a été appréhendé en Europe. Alors que l'islam est devenu la seconde religion européenne, elle est restée la religion de «l'autre» (Ramadan 1999). Les débats sur l'intégration des migrants ont ainsi été dominés par des arguments culturalistes «préemptifs» à l'égard des musulmans depuis les années 1980. Le 11 septembre 2001 ne correspond pas, en cela, à la radicalisation d'attitudes suspicieuses vis-à-vis de l'islam. De telles attitudes se sont développées aussitôt que les musulmans sont devenus des éléments repérables des espaces publics européens, acteurs politiques porteurs de revendications collectives (Rex 1994 ; Wihtol de Wenden 1988 ; Kepel 1991 ; Césari 1994)

Lorsque la France républicaine débat l'intégration et que le gouvernement entreprend de réformer le droit de la nationalité française en 1993, l'une des premières justifications de la réforme s'adresse aux musulmans. Le rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale déclare ainsi que «l'islam n'est pas seulement une religion, mais une véritable règle de vie sociale, juridique, philosophique et économique qui est en contradiction avec nos propres conceptions, comme avec nos propres règles de droit interne» (Assemblée Nationale 1993 : 347).

A travers l'intégration, la citoyenneté devient un argument (et une institution) pour exclure. Elle réduit «l'autre» à une altérité radicale et globale dans le cas des musulmans. Cette altérité se matérialise par les «identités encombrantes» de ces populations que l'on vise *a priori*. En supposant que les nouveaux citoyens ont des identités qui empêchent de les inscrire à part entière dans les arcanes de «notre» conception de la citoyenneté, l'intégration est transformée en une «mission impossible» (à moins que «l'autre» ne devienne le «même» pour pouvoir atteindre une égalité pleine et entière) (Etienne 1990).

L'extension de la citoyenneté

Cela nous ramène à une alternative clairement synthétisée par Rainer Bauböck : «pour une conception libérale, par contraste avec la tradition républicaine d'Aristote, Rousseau ou Hannah Arendt, l'inclusion de l'inactif, voire de l'incompétent, dans une égalité d'appartenance (*equal member*) à la communauté politique, est une réussite fondamentale des politiques contemporaines» (Bauböck 1994 : 202).

Les débats sur la citoyenneté des années 1980-1990 ont eu pour résultat de resituer l'argumentaire républicain au cœur de l'agenda politique. Cela ne s'éloigne guère des conceptions sur la citoyenneté du dix-neuvième siècle qui conduisaient à exclure des droits politiques les femmes ainsi que d'autres catégories sociales et professionnelles dont les loyautés étaient perçues comme problématiques (non propriétaires et classes «laborieuses», militaires, nationaux récemment naturalisés, sujets coloniaux etc.). A l'époque, la citoyenneté active ne pouvait s'étendre à l'ensemble de la population nationale, parce que les caractéristiques de certains groupes «devaient» rester circonscrites à la sphère privée, qu'il s'agisse des identités religieuses des femmes (mais pas celles des hommes) ou des allégeances «sensibles» des autres.

La différence aujourd'hui tient au fait que la question de la compétence politique des citoyens est reliée au spectre d'une perte d'identité, celle de l'Etat-nation. Face à cet enjeu, les politiques publiques de la nationalité des années 1980-1990 ont convergé vers une position plutôt consensuelle : une société libérale fondée sur le principe d'égalité des citoyens a le droit de limiter les droits (à comparer avec le «droit d'avoir des droits» de Hannah Arendt), dès le moment où cela s'articule au principe de base de la modernité politique : la nation.

Citoyenneté nationale et Europe

De la même manière que l'enjeu de définir la citoyenneté peut conduire à différentes positions vis-à-vis de l'immigration et de l'intégration, cela a des effets sur la manière d'appréhender la construction européenne. Choisir une définition de la citoyenneté n'est jamais neutre car cela offre des réponses parfois contradictoires à la question de l'avenir de l'Etat-nation. Cela induit également différentes façons de comprendre la production du changement social et la transformation des espaces politiques (voir Benhke 1997).

Commençons par la position républicaine. Le problème du paradigme républicain tient au fait qu'il réduit la perspective de changement à un procès univoque : la dialectique entre intégration, identité nationale et identités culturelles et religieuses des migrants. La seule source de transformation de la citoyenneté repose alors sur l'Etat-nation et plus précisément

sur les modèles nationaux d'intégration (républicanisme français, nationalisme culturel allemand, communautarisme britannique, etc.).

Cette approche a un coût vis-à-vis de la lecture que l'on peut faire de l'intégration européenne. La doctrine républicaine manque ainsi d'instruments analytiques pour évaluer, mesurer, traduire et projeter l'Europe au-delà des *designs* nationaux classiques de la citoyenneté. Le défaut de confiance à l'égard de l'immigration prend sa source dans la même prudence préemptive que le républicanisme exerce sur la question européenne et l'articulation entre les différents niveaux de citoyenneté que l'intégration européenne institutionnalise (local, régional, national, supranational ou transnational).

Les travaux de Rogers Brubaker illustrent ces limites. Brubaker affirme que la citoyenneté est profondément enracinée dans des héritages historiques et politiques, relayés par différentes représentations, idiomes culturelles, ou façon de «penser et de parler de la nation» (Brubaker 1992 : 16). Dominique Schnapper suit également cette optique lorsqu'elle définit la «communauté des citoyens» comme une collectivité politique dans laquelle la «citoyenneté n'est qu'une idée régulatrice» (Schnapper 1994 : 104). Non seulement toute sociologie de la citoyenneté ne fait sens que si elle prend pour cadre épistémologique l'Etat-nation, mais en plus la citoyenneté n'est possible que dans le contenant national. L'Europe en ressort comme une perspective dangereuse puisqu'il est peu probable qu'elle remplace la nation dans les identifications vécues des citoyens.

En conséquence la manière d'aborder le changement social est limitée à une perspective étroite. L'alternative est réduite à la différence entre des identités nationales plus ou moins «ouvertes» à l'égard des immigrés. Cela se traduit notamment par une opposition entre droit du sol et droit du sang. Cette perspective se heurte à deux problèmes de fond. D'abord il n'existe pas de relation claire entre les règles de la nationalité (*jus soli versus jus sanguinis*) et les identités nationales «imaginées» (sur cette dernière notion, Anderson 1991). Ensuite les règles qui encadrent les droits de la nationalité ne donnent que peu d'indices sur le degré «d'ouverture» d'une société vis-à-vis de l'immigration (Bertossi 2001).

A l'extrême opposé de cette approche, certains auteurs ont lu l'intégration européenne comme une rupture par rapport au paradigme national de la citoyenneté. Yasemin Soysal suggère ainsi l'émergence d'un modèle postnational depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Soysal 1994). Un glissement aurait eu lieu depuis une logique nationale vers une logique plus universaliste, fondée sur la «personne humaine» comme sujet de droits. L'Etat-nation aurait perdu tout contrôle en matière d'immigration et de distribution des droits civils, politiques et sociaux de la citoyenneté. A la place, un nouveau système de citoyenneté se serait réalisé sur la base de régulations et d'organisations internationales dans la période d'après-guerre. L'Union européenne figurerait ainsi comme l'exemple le plus abouti de la citoyenneté postnationale.

Cela nous donne un scénario très différent pour aborder les transformations de la citoyenneté, mélange d'éléments de trans- et de supranationalité. Pour autant, cette perspective reste problématique. Elle montre des limites exactement opposées à celles de la démarche inspirée par le républicanisme. Elle oblitère l'importance des conflits autour des questions de droits, d'égalité et d'appartenance qui ont eu lieu sur les scènes nationales, à la faveur de mobilisations collectives, voire des émeutes comme en Grande Bretagne à la fin des années 1950. D'autres ont également souligné le faible niveau d'intégration du système postnational et des droits de l'homme (Castles, Davidson 2000). Enfin Myriam Feldblum a nuancé le

paradigme proposée par Soysal en insistant sur le développement parallèle de moments post- et néo-nationaux, notamment illustré par les sursauts populistes qui ont eu lieu en Europe après 1999 (Feldblum 1998).

Entre les deux, Adrian Favell avance un scénario de compromis. Il met en lumière le faible niveau d'institutionnalisation des politiques publiques européennes en matière de citoyenneté et d'intégration des migrants. Cela fait écho, selon lui, au fait qu'au niveau national «les marges d'adaptation et de changement sont faibles et qu'il n'existe presque pas de signes d'idées contradictoires qui viendraient de façon interne mettre en question le modèle actuel» (Favell 2001 : 241). On est alors face à un autre type de problème : s'il est impossible de trouver une quelconque perspective de transformation de la question citoyenne dans le contexte européen, que ce soit au niveau supranational ou au niveau national, cela veut-il dire que la citoyenneté et les politiques d'intégration soient entrées dans un *statu quo* figé ?

Cela fait apparaître un biais dans la manière dont la question de la citoyenneté – et sa transformation éventuelle – est abordée. Cette question s'est le plus souvent focalisée sur les *conditions* de la citoyenneté (i.e. comment la citoyenneté doit être définie ? A partir de quels principes non négociables ?). Il semble que la question de citoyenneté soit en fait plutôt d'ordre relationnel, sujette à des conflits et négociations, sans résultat prédéterminé : la relation entre les attributs institutionnels et culturels de la citoyenneté changent de fait. En d'autres termes, l'enjeu du débat sur la citoyenneté ne tient pas à l'imposition d'un cadre argumentatif commun qui pourrait soit défendre soit démettre le paradigme national. Plutôt le projet de redéfinir la citoyenneté devient à son tour un processus de changement social, de transformation et d'attentes vis-à-vis de la citoyenneté.

Europe et transformation de la citoyenneté

L'Europe constitue le site d'une transformation de la question sur la citoyenneté. La recherche de nouveaux modèles de gouvernance et de politiques publiques illustre ce point. Beate Kohler-Koch montre ainsi que la gouvernance en Europe est elle-même un processus de changement. Elle élargit la sphère du politique au-delà du seul Etat-nation et développe «un système politique qui n'est pas - et, dans un avenir envisageable, ne remplacera pas - l'Etat-nation» (Kohler-Koch 1999: 15). De fait, «être membre de l'Union européenne correspond à l'interpénétration d'un système de gouvernance; chaque politique publique qui s'inscrit dans un tel 'système intégré' est sujette au changement en termes de modèles établis de gouvernement» (Idem).

Cette transformation de la méthodologie des politiques publiques accompagne un changement des frontières du politique. L'approche libérale à laquelle Bauböck se réfère, par opposition à l'approche républicaine, constitue le fonds commun des politiques sociales mises en œuvre par les institutions européennes. A son tour, cela affecte les politiques nationales d'inclusion et d'exclusion. Elizabeth Meehan a localisé un *spill-over* depuis les régulations sociales européennes vers celles - légales et politiques - des Etats membres (Meehan 1993: 146). Le «problème de l'intégration» devient alors un enjeu d'inclusion sociale et d'accès au *Welfare*. Dans cette optique, la citoyenneté s'inscrit dans une dialogique entre les droits sociaux et la franchise politique. L'extension des premiers conduisant à l'extension de la dernière.

Cela appartient à la théorie marshallienne de la citoyenneté, dans la lignée des réflexions sur l'Etat providence d'un Beveridge (Beveridge 1942). Pour T. H. Marshall, l'Etat de droit et le

marché ne suffisent pas à garantir aux individus une pleine citoyenneté, qui ne se mesure qu'à la réalisation de l'Etat providence et la distribution de droits sociaux (Marshall 1950). Les droits sociaux complètent le dispositif des droits civils et politiques, équilibrant l'inégalité créée par le marché capitaliste. Les droits civils, politiques et sociaux apparaissent interdépendants dans cette perspective (Castles, Davidson 2000; Soysal 1994). Si Marshall n'a pas abordé la question de l'immigration ou de la diversité culturelle et religieuse dans ses travaux, ces questions y trouvent pourtant une niche d'opportunité importante. En conséquence, si l'Etat providence s'est progressivement déconnecté de conditions de nationalité pour embrasser une logique de résidence et de domicile, la question de la franchise politique demeure ouverte.

D'un point de vue institutionnel, l'Union européenne apporte cependant une réponse très incomplète. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere insistait que «L'Union européenne doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses Etats membres. Une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir *des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne*» (Conseil européen de Tampere 1999; nous soulignons). L'état actuel d'un tel rapprochement de droits ne correspond pas à ces standards.

Le traité de Maastricht de 1993 a établi une première rupture dans la relation citoyenneté-nationalité, en mettant en place une citoyenneté politique active à la fois au niveau local et au niveau européen (article 8 B)². Pourtant cette séparation reste limitée *rationae materiae* au local et au supranational (à l'exception du niveau national) et *rationae personae* aux nationaux d'un Etat membre de l'Union européenne (à l'exception des ressortissants extra-européens). La nationalité reste donc le socle de cette citoyenneté d'attribution (Martiniello 1994; Wihtol de Wenden 1997). Il n'en reste pas moins que les constitutions nationales ont dû être révisées pour permettre une telle dissociation entre citoyenneté active et condition de nationalité, seulement compatible dans une minorité d'Etats membres où elle existait déjà sous certaines formes³.

Le dilemme de la citoyenneté

La transformation des politiques de citoyenneté, de sa définition institutionnelle et sa réverbération sociologique et normative, est en jeu également à l'aune de nouvelles attitudes vis-à-vis de la nationalité. Ces nouvelles attitudes «citoyennes» ont été promues dans l'espace européen par les mouvements issus de l'immigration et les associations des minorités

² Il est intéressant que ce soit à la même période du milieu des années 1990 que les Etats membres aient été engagés dans les réformes de leur droit de la nationalité. Au-delà des seules attitudes anti-immigration, la pression de la sédentarisation de l'immigration en Europe a conduit les gouvernements nationaux à reconsidérer les règles permettant l'acquisition ou l'attribution de la nationalité (extension du *jus soli* au détriment du *jus sanguinis*, facilitation des procédures de naturalisation, égalisation des règles d'acquisition et de transmission de la nationalité pour les hommes et les femmes, libéralisation de la double nationalité) (Cf. Weil, Hansen 1999; Castles, Davidson 2000).

³ Certains Etats du nord de l'Europe avaient, dès la fin des années 1960, expérimenté cette perspective d'une citoyenneté active au niveau local sans condition de nationalité. Il en va ainsi de l'Irlande (1963) et des pays scandinaves (Suède en 1968, Danemark en 1977, Norvège en 1978 et Finlande en 1981), ces derniers ayant d'abord instauré des accords de réciprocité entre eux avant d'étendre le dispositif aux autres nationalités. Les Pays-Bas (1983) et la Grande Bretagne ont également instauré une telle distinction entre nationalité et citoyenneté, la Grande Bretagne l'appliquant aux ressortissants du Commonwealth et d'Irlande (sous conditions d'accès au territoire et de droit à l'installation).

ethniques. En Europe continentale, la nationalité a été perçue comme un instrument «de police» des étrangers (Bertossi 2001). De manière plus saillante, ces attitudes nouvelles ont mis l'accent sur le fait «qu'être citoyen, c'est bien plus qu'être national» (on peut être étranger par sa nationalité et rester plus actif politiquement que les nationaux du pays du pays de résidence, notamment par l'intermédiaire du secteur associatif), et «qu'être national n'est pas assez pour être citoyen» (on peut avoir la nationalité d'un pays et rester 'étranger' ou exclu de la citoyenneté du fait des discriminations subies).

Ce défi substantiel à la nationalité a été dessiné en termes plus normatifs comme un «dilemme européen» (Schierup 1998), dans la lignée du «dilemme américain» mis en évidence par Gunnar Myrdal (Myrdall 1944). Dans son étude de la société américaine des années 1940, l'économiste suédois avait montré comment le «problème» des minorités ethniques était en fait celui de «l'homme blanc», de la société «majoritaire». L'épicentre de l'argument de Myrdal tenait dans l'écart entre le crédo américain (*American Creed*, i.e. la croyance en la liberté et l'égalité comme socle constitutionnel et moral de la société américaine, telle qu'inscrite dans la Déclaration d'indépendance par exemple) et la réalité de la discrimination, de la sujétion des minorités ethniques dans une citoyenneté de seconde zone. Cet écart constituait une menace vis-à-vis de la pertinence de la citoyenneté comme projet collectif civique et social.

Appliqué à l'Europe, un tel dilemme constitue un triple procès à l'égard du paradigme national de la citoyenneté, c'est-à-dire l'appartenance et les droits définis dans le contexte de la modernité politique et durcis par la définition républicaine.

Le premier niveau démet la pertinence de l'opposition entre *ethnicité* et *citoyenneté* («notre identité collective» contre «vos identités culturelles»). Cela implique que ce n'est pas l'ethnicité en tant que telle qui constitue un «danger» vis-à-vis du politique. C'est plutôt la manière dont l'ethnicité a alimenté les débats sur la citoyenneté après les années 1980 qui représente un tel danger, par la façon que la recherche des conditions légitimes qui enserreraient «naturellement» la citoyenneté s'est cristallisée autour de l'équation entre une «intégration réussie» et le projet d'égalité. Dans les situations où cette opposition ethnicité/citoyenneté a été la plus exacerbée, comme en France par exemple, le tabou de l'ethnicité a conduit à une «crise de la citoyenneté» (Bertossi 2001).

Le second niveau met en lumière le fossé qui peut séparer *l'égalité formelle* et *l'égalité substantielle* ou réelle. Dans l'approche républicaine, ces deux notions de l'égalité ont été réduites à une même perspective: seule la nationalité serait garante d'une égalité pleine et entière, tant du point de vue des droits que des appartenances. En conséquence, la naturalisation ou l'acquisition de la nationalité a été perçue comme conduisant automatiquement les nouveaux citoyens à une citoyenneté pleine et entière (Weil, Hansen 1999 : 26). Dans cette perspective, comment garder sa pertinence sociale au principe de citoyenneté si l'égalité vécue ne suit pas au quotidien, et qu'elle ne peut pas se mesurer concrètement?

Enfin, le troisième niveau affecte la manière dont le républicanisme définit le citoyen, comme un acteur *politique* de la sphère publique. Ce n'est pas un hasard si la contestation la plus dure portée par les associations issues de l'immigration en Europe a porté sur les notions de loyauté ou d'allégeance, considérées comme hors-sujet. A la place, le manque de ressources civiles, sociales ou économiques, l'inégalité des chances devant l'éducation, la formation, l'emploi, les

loisirs, les soins, etc. sont devenu les questions centrales à partir desquelles la citoyenneté est évaluée comme un projet performant ou non.

Si l'intégration socio-économique ne suffit pas, et doit être complétée par une intégration politique, l'inverse est également vrai. Au final le dilemme de la citoyenneté pousse à un double constat: 1/ la lutte contre les discriminations est un éléments clé de la citoyenneté; 2/ elle participe pleinement au programme d'une dissociation entre nationalité et citoyenneté.

La lutte contre les discriminations en Europe

Pour paraphraser E. Meehan, c'est dans la résolution d'idées contradictoires à propos de l'intégration et des relations entre l'économique, le social et le politique que la lutte contre les discriminations devient un élément significatif des politiques publiques européennes de citoyenneté et d'inclusion sociale (Meehan 1993: 59).

Les institutions européennes ont engagé des actions contre le racisme et la xénophobie depuis les années 1980. La Commission, le Conseil et le Parlement ont pris des positions communes dans cette perspective en 1986. Depuis 1990 de nombreuses résolutions ont été rendues à propos du respect des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discriminations. En 1996 une action commune a été adoptée pour combattre le racisme. Cela a conduit à la création de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes de Vienne (Autriche) en juin 1997 et ouvert en avril 2000.

Plus important, l'article 13 (ex-article 6 A) du Traité d'Amsterdam a inséré la lutte contre les discriminations dans l'acquis communautaire. L'article concerne la discrimination fondée «sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle». Deux directives du Conseil ont suivi en 2000, l'une concernant l'égalité de traitement entre individus quelle que soit leur origine raciale ou ethnique (29 juin 2000); l'autre établissant un cadre général d'égalité en matière d'emploi (21 novembre 2000). Elles ont été complétées par un plan d'action échelonné sur une période de six ans.

Cette prise en considération de la discrimination par l'agenda institutionnel européen a eu pour parallèle des attentes importantes du secteur associatif, relayant les revendications au niveau des Etats membres. Les deux directives de 2000 devront être incorporées dans les droits nationaux avant la fin de 2003.

Cette ligne institutionnelle sur la lutte contre les discriminations s'inscrit dans un triple agenda. D'abord elle peut concerner un ajustement négocié des identités nationales et des valeurs centrales de cohésion des sociétés nationales européennes dans le contexte d'un multiculturalisme et d'un multiconfessionnalisme de fait. Ensuite, l'égalité en termes de droits, d'appartenances et de chances devient un projet qui s'évalue au regard des inégalités matérielles, d'une citoyenneté «vécue». Enfin, elle peut être le vecteur d'une reconnaissance publique de la diversité ethnique, culturelle, religieuse, nationale ou sociale. Ces trois perspectives pourraient supporter la transformation des sociétés politiques européennes (Linklater 1998).

Ce qui nous paraît important c'est que la lutte contre les discriminations apparaît comme une méthodologie possible pour fédérer les politiques publiques d'intégration et de citoyenneté des Etats membres à partir de ces trois points:

- Discrimination nationale (i.e. le principe de nationalité) *versus* discrimination telle que définie par l'article 13 du Traité d'Amsterdam: cela suggère une définition de la citoyenneté qui aille au-delà d'une approche en termes de «passeport»;
- Egalité substantielle *versus* discrimination: cela devrait alors sortir le débat sur la citoyenneté des politiques identitaires (i.e. intégration culturaliste et nationalité);
- Reconnaissance *versus* discrimination: la perspective anti-discriminatoire pourrait au moins représenter une première expérimentation à l'échelle européenne d'une prise de conscience de la diversité comme enjeu socio-public, activement pris en compte par les décideurs politiques à tous les niveaux (local, régional, national ou européen). L'enjeu serait alors d'élaborer les outils, le vocabulaire et les concepts pour l'action publique comme vecteur d'europeanisation d'une culture politique commune.

2. Intégration à la française et ethnicité: le dilemme républicain

Les tentatives d'introduire la lutte contre les discriminations dans l'agenda politique des Etats membres de l'UE ont rencontré des niches d'opportunités variables, en fonction du «modèle» revendiqué d'intégration dans chaque pays. D'un point de vue idéologique, le républicanisme français illustre la résistance vis-à-vis d'une telle perspective. Comme nous venons de le voir, la définition républicaine de la citoyenneté ne peut guère s'accommoder avec la lutte contre les discriminations, pour des raisons qui tiennent à des contradictions internes (citoyenneté active *versus* citoyenneté passive, nationale *versus* universelle, sociale *versus* politique). Néanmoins, entre 1997 et 2002, cette version institutionnelle du républicanisme a trouvé dans la lutte contre les discriminations des moyens pour répondre à des attentes sociales et politiques, conduisant à la requalification des politiques d'intégration des migrants. Comment comprendre cette évolution?

La citoyenneté française et ses contradictions

Le «modèle» français de la citoyenneté est le produit de discours intellectuels et publics. Il cristallise la citoyenneté autour de l'identité nationale française. Cette cristallisation est récurrente lorsque le problème de l'immigration croise des moments de crise économique sévère. Cela a été successivement le cas dans les années 1880, 1930 et 1980 (Noiriel 1988). De fait, les grandes lois de la nationalité en France ont été votées respectivement en 1889, 1927 et 1993, après l'échec du projet de 1986. Il existe ainsi un parallèle entre l'intense politisation de la nationalité et la «réinvention» d'un modèle français de citoyenneté (voir Feldblum 1999).

Une autre caractéristique de ce «modèle» tient à la manière dont il a été facilement manipulé par les gouvernements et les opinions pour suggérer qu'un tel paradigme existait afin de

définir ce que devait être l'intégration des migrants en France. De la même manière, cela a suggéré que ce «modèle» d'intégration à la française se définissait par son opposition à d'autres «modèles» développés ailleurs en Europe ou dans le monde. L'opposition entre la France et la Grande Bretagne s'inscrit dans ce registre. Elle a été un leitmotiv des débats sur la citoyenneté. Le républicanisme français, a-t-il été dit, est un programme qui s'oppose par définition au «communautarisme anglo-saxon».

Maxim Silverman et Martin Schain ont souligné les limites d'une telle opposition entre la France et la Grande Bretagne, montrant que les politiques sociales française ont également soutenu des stratégies inspirées du multiculturalisme (post-colonial) (Schain 1999; Silverman 1992). Pourtant cette opposition est demeurée intacte, y compris dans les discussions académiques. Elle inspire une attitude dominante que partage un grand nombre d'acteurs institutionnels, depuis les administrations centrales jusqu'aux fonctionnaires territoriaux et aux enseignants (comme l'illustre l'affaire dite des «foulard islamiques» qui n'a jamais cessé depuis 1989). Pour faire court, la reconstruction des politiques britanniques comme un anti-modèle de l'intégration à la française a été utilisée pour dessiner les frontières «légitimes» de la citoyenneté, de l'égalité et de l'intégration en France.

De la même manière, la nation française s'est également opposée dans les discours intellectuels à l'Allemagne. Cela fait écho aux débats entre Momsen et Renan au dix-neuvième siècle. Ce dernier a donné une définition de la nation française qui reste d'actualité pour les décideurs politiques aujourd'hui. A la suite de Renan, la France est avant tout une «nation civique», le fameux «plébiscite de tous les jours», un projet politique commun qui crée un «vivre ensemble» (Renan 1992). En conséquence, la nationalité française n'est pas basée sur une définition «ethno-culturelle» de l'identité, à l'inverse du droit du sang germanique inspiré par les romantiques allemands du dix-neuvième siècle (Brubaker 1992).

Pour ces raisons, la nationalité française été un objet central du débat scientifique et politique au cours de la décennie écoulée. L'histoire de la nationalité est devenue un enjeu pour l'histoire sociale et la science politique (voir Weil 1994 ; Weil 2001; Sahlins 1989; Brubaker 1992 traduit en français en 1997; Noiriel 1988 et l'introduction de Noiriel 1998). Patrick Weil a montré que la nationalité en France après la période révolutionnaire a été fondée sur le droit du sang (1804). L'objectif du primat du «sang» était d'invalider la sujétion de l'Ancien régime traduite par la règle du droit du sol (Weil 1997). En 1851 la Seconde république a ajouté le principe du double droit du sol: les enfants nés en France de parents étrangers qui y étaient nés eux-mêmes deviennent citoyens français par naissance. La loi de 1889 a réintroduit le droit du sol simple par accès automatique: les enfants d'étrangers nés en France deviennent Français à leur majorité.

Au-delà de cette connexion suggérée entre une nationalité «ouverte» (mixité des règles du *jus soli*, double droit du sol et *jus sanguinis*), d'une définition «politique» de l'identité nationale et d'un individualisme «libéral», on peut cependant trouver des contradictions internes à ce «modèle» attrayant. D'abord, si les règles de la nationalité ont acquis ce degré de mixité ou d'ouverture, c'est à cause de la contrainte que représentait une importante population maintenue artificiellement à l'extérieur de la nationalité française, soulevant alors des questions d'allégeance et des impératifs liés à la situation démographique déficitaire et aux besoins économiques et militaires qui lui étaient associés. En somme, cela coûtait moins cher (économiquement et politiquement) de donner la nationalité française que de la réserver. Les débats parlementaires qui ont précédé la loi de 1889 montrent bien peu de considération pour

les «hauts principes» républicains, mais plutôt des soucis d'ordre public et de sécurité de la nation vis-à-vis des étrangers qualifiés de «vagabonds internationaux» (Sénat 1886, 1887).

Ensuite, de notables exceptions au principe républicain d'égalité entre nationaux français ont été une caractéristique commune des politiques d'intégration depuis le dix-neuvième siècle. Les musulmans français d'Algérie étaient sujets et non pas citoyens en vertu du Sénatus Consulte de 1865. Les femmes n'ont obtenu le droit de vote qu'en 1944. Les jeunes entre 18 et 21 ans l'ont obtenu en 1974. D'autres catégories ont été durablement exclues de la citoyenneté active (le suffrage censitaire a été maintenu jusque en 1848; certaines professions comme les domestiques n'ayant de droits politiques qu'à partir de 1930). Enfin les nouveaux citoyens devaient attendre cinq ans avant de pouvoir voter et dix ans avant d'être éligibles, à partir du principe de double naturalisation (définitivement supprimé en 1973 pour le droit de vote et 1983 pour l'éligibilité). Par ailleurs, le régime de Vichy a clairement brisé la logique républicaine entre 1940 et 1944.

Le «problème de la nationalité» dans les années 1980

Au début des années 1980, l'identité nationale française est réévaluée après les décolonisations. Le premier défi concerne l'Algérie. L'indépendance algérienne survenue en 1962 sonne le glas du mythe universaliste de la citoyenneté française. En dépit de la dichotomie coloniale entre citoyens et sujets, l'Algérie constituait un territoire intégré à la métropole, divisé en trois départements. On doit rappeler que la définition «politique» de la nation donnée par Renan avait été introduite après la défaite du Second empire contre les armées allemandes et la perte de l'Alsace-Lorraine en 1870. Définir le citoyen français à partir d'une conscience politique partagée servait alors à refuser la légitimité d'une Alsace-Lorraine germanique, fondée sur des principes de langue et de culture. Cette définition civique de la nation française, qui devait être reproduite outre-mer, fut mise en échec par la guerre d'indépendance en Algérie entre 1954 et 1962.

Par ailleurs, les anciens sujets coloniaux sont devenus des travailleurs immigrés dans les années 1960 et 1970. Grâce au droit au regroupement familial, ceux-ci ont commencé à se sédentariser. La fermeture des frontières à l'immigration en 1974 a définitivement fixé ces populations sur le territoire français. A partir des années 1980, les immigrés passent au politique (Wihtol de Wenden 1988). Ils deviennent la cible des politiques publiques alors que l'immigration est reconstruite comme un «problème», tandis que leurs enfants deviennent des citoyens français en vertu du droit de la nationalité. Au même moment, l'islam devient un objet «visible» dans l'espace public, notamment après des grèves dans l'industrie automobile en 1983 et des mouvements sociaux dans le secteur locatif spécialisé dans l'hébergement des immigrés (foyers Sonacotra) (voir Kepel 1991).

Une nouvelle polémique prend alors place qui voit dans ces nouveaux citoyens de «faux nationaux». Ils sont perçus comme ne voulant pas (ou même comme étant incapable de) prendre à leur charge les obligations déduites de la citoyenneté. C'est toute la discussion sur les obligations comme contrepartie des droits du citoyen. Parmi ces obligations, l'obligation «culturelle» d'intégration a pris de l'importance, pour désigner les étrangers/nouveaux nationaux comme ceux qui viennent en France pour abuser des droits de l'Etat providence. A cela s'est connecté un discours sur la loyauté («fausse loyauté» des migrants qui instrumentalisent le droit de la nationalité, ou «loyauté impossible» des musulmans français).

Au final, les nouveaux Français sont devenus dans ce débat sur la citoyenneté des «Français de papiers», des «Français pour les papiers». Du fait de l'importance croissante du Front National après ses succès aux élections locales (1983), européennes (1984) et législatives (1986), ce thème est devenu consensuel et dominant.

Le projet de 1986 et la Commission de la nationalité

Cette situation ouvre alors la voie d'une nouvelle réforme du Code de la nationalité française (CNF). La réforme est entreprise par le gouvernement de droite récemment élu en 1986. Le projet vise la suppression du droit du sol automatique (article 44 du CNF) au profit d'une «manifestation de volonté». Arrivé à l'âge de la majorité civile, l'étranger né en France devrait témoigner de sa volonté d'être Français pour acquérir la nationalité. Cela renvoie directement au thème des «faux nationaux». L'esprit de la réforme est de faire le tri entre ceux qui méritent la nationalité et ceux qui en abuseraient si on la leur donnait.

Les conséquences de la décolonisation sont également un objet de la réforme. Le double droit du sol (article 23 du CNF) est visé, essentiellement au regard des enfants nés en France de parents algériens. L'article 23 les considérait jusqu'à lors comme enfants nés en France de parents étrangers eux-mêmes nés en France (une naissance en Algérie avant 1963 étant tenue pour une naissance en France).

Ce premier projet de réforme du CNF est rapidement l'objet d'une importante contre-mobilisation, qui se développe notamment à partir de mots d'ordre tels que «le droit à la différence» (Wihtol de Wenden, Leveau 2001; Feldblum 1999). Une nouvelle génération d'associations émerge, issue de la loi d'octobre 1981 sur les associations d'étrangers désormais soumises au même régime que les associations de nationaux (loi de 1901, sans autorisation préalable de la Préfecture comme auparavant). Des associations d'envergure nationale telles que SOS Racisme ou France Plus apparaissent de ce mouvement entre 1983 et 1984. La Marche des Beurs de 1983 est répétée en 1984 et 1985, inspirée par les mouvements civiques de l'Amérique des années 1960.

En réponse, le Premier ministre instaure une Commission de la nationalité afin d'apaiser l'opposition au projet. Entre 1987 et 1988, cette Commission mène des auditions publiques qui abordent le sujet nouveau des conditions sociales de la sédentarisation de l'immigration en France, les fonctionnements des institutions scolaires, le logement, ainsi que la pratique administrative en matière de nationalité et d'immigration.

Les résultats de la consultation sont publiés dans un rapport en deux volumes intitulé *Etre Français aujourd'hui et demain* (Long 1988). Le rapport définit et cristallise la notion d'intégration nationale. Cette notion rencontre un vaste consensus (à l'exception de Front National). Il correspond au développement d'une nouvelle littérature scientifique qui s'en inspire largement (Costa-Lascoux 1989; Schnapper 1991) ou, dans une bien moindre mesure, la critique (Etienne 1989; Noiriel 1988).

L'idéologie républicaine est «réinventée» sur cette base: l'intégration nationale, la disparition des minorités dans un *mainstream* social et culturel, la crispation de la séparation public/privé, la loyauté et l'allégeance comme condition *sine qua non* de «bonne» citoyenneté. L'affaire des «foulards islamiques» se produit dans ce contexte en 1989 au moment où l'on célèbre le bicentenaire de la révolution française. Trois adolescentes de confession

musulmane refusant d'enlever leur *hidjab* en classe sont expulsées de leur établissement scolaire par le proviseur. Cela donnera lieu à une suite de décisions du Conseil d'Etat sur le concept de laïcité⁴. La panique vis-à-vis d'une menace du religieux/privé vis-à-vis du politique/public est encore accrue lorsque des intégristes chrétiens mettent le feu à des cinémas dans lesquels est projetée *La dernière tentation du Christ* de Martin Scorsese.

La réforme de 1993

Dans ce drame de l'identité nationale en danger, la réforme du CNF aboutit finalement à la réforme de 1993 qui reprend les principaux projets de 1986. A l'inverse de ce qui s'était passé alors, 1993 ne devient pas le théâtre d'une forte mobilisation. L'article 44 est finalement remplacé par la «manifestation de volonté» (article 21-7 du nouveau Code Civil - alors que le Code de la Nationalité qui avait extrait le droit de la nationalité du Code Civil en 1927 y est réintégré). Les «nouveaux» Français (nés, scolarisés, socialisés en France) devront faire une démarche en mairie ou au commissariat pour demander la nationalité française entre 16 et 21 ans. Les jeunes qui auraient été condamnés à des peines pénales de plus de six mois ne peuvent en faire la demande. L'article 23 est également revu à la baisse: la manière d'articuler les principes du double droit du sol avec l'héritage colonial est restreinte.

Dans ces débats, le credo de l'intégration républicaine prend principalement pour cible les populations issues de l'immigration non européenne (et de fait, non chrétienne, malgré de nombreux amalgames)⁵. Alors que la première population étrangère établie en France est de nationalité portugaise, tout se passe comme si la «visibilité» de l'islam post-colonial «multipliait au carré» le nombre des maghrébins en général et des Algériens en particulier⁶. Trois mois plus tard, de nouvelles mesures pour contrôler les frontières conduisent à la réforme de la politique d'immigration.

⁴ L'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989 remet de l'ordre dans l'agitation. Le principe de laïcité est défini: le port du foulard « n'est pas en lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses » que la république n'interdit pas, mais protège. Il faut clairement distinguer ce qui relève de la liberté individuelle de conscience, et ce qui relève du prosélytisme sur qui pèse la contrainte laïque. En décembre 1989, le ministre de l'Education nationale, Lionel Jospin, prend acte de cet avis dans une circulaire. En 1993, pourtant, la question de la laïcité resurgit sur les mêmes prémisses.

⁵ Les exemples de tels glissements sont nombreux durant la période. Ainsi le rapporteur du projet de loi de 1993 à l'Assemblée nationale déclare-t-il aux députés: « hier d'origine européenne, la population étrangère est aujourd'hui largement extra-européenne » et l'intégration « est d'autant plus difficile ». Plus précisément, « l'islam – et je pense en particulier à la menace du fondamentalisme – refuse, il faut bien le reconnaître, l'adhésion à notre propre société » (Assemblée Nationale 1993: 347-348).

⁶ Selon le recensement de 1999, 553.663 Portugais vivent en France (17% de la population étrangère), contre 504.096 Marocains (15,5%), 477.482 Algériens (14,6%) et 154.356 Tunisiens (4,7%). Deux arguments ont été avancés pour expliquer l'ascendant de la population d'origine nord-africaine dans les débats sur l'immigration et les chiffres. Le premier tiendrait au fait que ces chiffres ne témoignent pas de la réalité de la présence nord-africaine en France, car elle ne comptabilise pas les enfants français nés de cette immigration. Si on peut effectivement discuter cet argument, encore faut-il le mettre face à ses propres contradictions, alors qu'il est le plus souvent utilisé par ceux-là mêmes qui en appellent à plus de républicanisme, donc au refus du chiffre « ethnique », et au critère de nationalité comme seul pertinent pour considérer le phénomène d'immigration. Le second argument revient à dire que la somme des trois nationalités algérienne, marocaine et tunisienne l'emporte haut la main. Le présupposé ethnique est encore sous-jacent ici, alors que *Maghrébin* n'est pas un motif d'identification issu de la mobilisation de ces populations maghrébines, mais appartient au langage colonial pour désigner cet Occident méditerranéen (*maghreb* signifiant occident en arabe).

Ce qui est frappant dans ce contexte c'est de voir à quel point l'intégration a fini par devenir un programme contre-productif. L'intégration dans sa résonance culturaliste a mis en question le principe d'égalité des droits et d'appartenance des citoyens français. Un rapport sur la xénophobie en France publié en 1996 montre combien le nouveau droit de la nationalité et la réforme de la politique d'immigration de 1993 «légitiment et banalisent» la discrimination contre les populations issues de l'immigration en France (UNCHR 1996: 4).

Le défi pluraliste à l'intégration

La notion même de citoyenneté à la française devient problématique dans ce contexte, dans ce qu'elle prêche d'égalité des droits et d'appartenance et nourrit des injonctions idéologiques autour du thème de l'intégration. Les associations de migrants et leurs enfants se sont engagés dans une critique se concentrant sur l'égalité, l'identité, la démocratie, les droits de l'homme, sans échapper à des contradictions lorsque ces motifs s'appliquent par exemple au débat sur le «foulard» à l'école. La résidence comme fondement de participation a également été développée face à ces critiques.

Le mouvement des Beurs des années 1980 se convertit après 1990 dans une mobilisation moins ambitieuse, orientée autour du local (Wihtol de Wenden, Leveau 2001). De nouvelles attitudes à l'égard de la citoyenneté sortent de ce changement de méthode et de programme.

Un groupe particulier d'associations met l'accent sur la notion de «nouvelle citoyenneté» (Bouammama 1992). La «nouvelle citoyenneté» accorde une valeur à l'engagement participatif des individus au niveau local. Elle rejette l'attitude «molle» des citoyens ordinaires. Cette citoyenneté mesure le civisme dans la vie de tous les jours.

D'autres associations ont convergé vers l'idée que «nous [les populations issues de l'immigration] sommes de ce pays, quelle que soit notre nationalité : mêmes devoirs, mêmes droits» (Wihtol de Wenden, Leveau 1996). Toutes ces critiques des politiques de l'intégration ont un point en commun : une logique citoyenne doit remplacer la nationalité et la perspective ambiguë de l'intégration civique/nationale.

Alors que la nationalité est une institution qui n'a rien à voir *a priori* avec le multiculturalisme, ces critiques de l'intégration républicaine montrent le poids de l'identité nationale dans les politiques qui «fabriquent» la nationalité, destroy des différences culturelles et, ce faisant, danger pour la démocratie.

Parallèlement à cette reformulation, certains musulmans français ont initié une mobilisation dans le milieu des années 1990 autour du thème des «citoyens musulmans». Leur objectif tient à la réconciliation entre l'islam et la république, montrant que les musulmans constituent un élément central du «pacte républicain» (Césari 1998 ; Bertossi 2001 : 210-217 ; Ramadan 1999). Ils insistent à leur tour que «la citoyenneté c'est plus que la nationalité» (*La Médina* 2000 : 41). Certains ont pu promouvoir la perspective européenne comme une chance pour l'islam en France.

Citoyenneté européenne et droit de vote

Une autre source de remise en question du républicanisme français peut être trouvée dans l'émergence d'une solution européenne au pluralisme. Cela met en jeu non seulement la réponse républicaine au pluralisme culturel par laquelle les idiosyncrasies doivent disparaître de la sphère publique, mais également la forme centralisée de l'Etat jacobin et le dogme d'unicité de la république qui s'oppose à toute dissociation entre le droit de vote et la nationalité.

Cette dissociation entre vote et nationalité était pourtant l'une des 110 propositions du candidat Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981, proposant une citoyenneté active locale aux résidents étrangers. Cette proposition n'a jamais été mise en pratique. Même les tentatives d'association des résidents étrangers à la gestion de la vie locale sont restées à la limite de la légalité. Dès le milieu des années 1970 de telles expérimentations ont eu lieu à Marly et Valenciennes, où des conseils consultatifs des étrangers furent créés, inspirés par ce qui avait déjà eu lieu en Belgique, en Allemagne ou aux Pays-Bas. A Mons-en-Baroeul, les immigrés ont été invités à participer au référendum sur la politique financière de la ville. En 1985, le conseil municipal a mis en place des «conseillers étrangers associés». En 1987 un vote semblable a eu lieu à Amiens. Entre 1989 et 1992, cinq autres communes ont suivi cette perspective (Cerizay, Longjumeau, Les Ullis, Vandoeuvre-Lès-Nancy, Portes-Lès-Valences). Ces expériences sont restées sans lendemain. Une récente tentative d'extension du droit de vote au référendum local a eu lieu en 2002 à Stains et l'Ile-Saint-Denis, déclarée illégale par le tribunal administrative de Cergy.

Il apparaît clairement ici que la séparation entre citoyenneté et nationalité ne résulte pas d'une mobilisation collective en France. Elle est l'*output* de l'article 8 B-1 du Traité de Maastricht (citoyenneté européenne au niveau local), rompant la logique de l'article 3 al. 4 de la Constitution du 4 octobre 1958⁷. Lorsqu'il s'est agi de traduire la citoyenneté européenne de Maastricht dans la législation française, le conseil constitutionnel a montré l'incompatibilité des deux doctrines dans sa décision du 3 avril 1992. L'inconstitutionnalité du vote des ressortissants communautaires au niveau local reposait sur deux points. D'abord les conseillers municipaux participent à la souveraineté nationale parce qu'ils composent le corps électoral des sénateurs. Ensuite, les maires et maires adjoints agissent «au nom du peuple français».

La réforme constitutionnelle du 25 juin 1995 a donc instauré le droit de vote et l'éligibilité des ressortissants communautaires au niveau local, sous une double condition : les Européens ne pourront être élus comme maire ou maire adjoint ; lorsqu'ils sont élus conseillers municipaux, ils ne peuvent participer à l'élection des sénateurs.

L'entrée de l'anti-discrimination dans l'agenda français

Comme pour le droit de vote, l'entrée de l'agenda de lutte contre les discriminations dans les politiques publiques françaises n'est pas allé de soi. Comme Marie-Thérèse Lanquetin l'a montré, «le principe d'égalité est au fondement du système juridique français mais non le principe de non discrimination. Or, égalité et discrimination ne sont pas les deux versants

⁷ « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs, des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

d'une même médaille. En effet, toute différence de traitement, toute inégalité, ne constitue pas une discrimination. Elles ne le deviennent que si elles sont illégitimes. La discrimination est une différence arbitraire, illégitime, contraire au droit» (GELD 2000a : 12).

L'article Premier de la Constitution de 1958 professe «l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion». En conséquence, la discrimination est censée demeurer derrière le «voile d'ignorance» opaque de l'égalité universelle des citoyens abstraits. De façon plus concrète, cela empêche le développement d'outils socio-publics de mesure et d'analyse de la réalité des discriminations en France. Ainsi l'accès des populations issues de l'immigration au marché du travail a été limité *inter alia* aux problèmes structurels du chômage (voir par exemple Hessel 1988 ; Haut Conseil à l'Intégration 1993).

Cette logique est contradictoire. D'un côté le recensement ne tient compte que des nationalités enregistrées, sans mention des nationalités d'origine ou, encore moins, de l'ethnicité. La république ne reconnaît que «ses» nationaux. De l'autre, une politique publique telle que celle conduite par le Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles (FAS) – autorité administrative indépendante créée en 1958 – nourrit une autre logique (Schain 1999).

Pourtant le «voile d'ignorance» est une stratégie qui prospère et donne lieu à des débats parfois virulents, y compris parmi les experts des questions d'immigration et d'intégration. Par exemple, en 1998, une polémique a eu lieu parmi les universitaires français à propos de l'ajout de catégories dites «ethniques» dans les recensements. Les partisans de cette perspective ont insisté sur le besoin de construire un appareil public de connaissance de la discrimination, tandis que les opposants stigmatisaient le projet comme contre-révolutionnaire, raciste et constituant une passerelle vers une «régression communautariste» de la république (sur ces débats, voir Tripier 1999).

Pour rendre possible une politique française de lutte contre les discriminations il a donc fallu changer la doctrine. C'est précisément ce à quoi s'est employé le Conseil d'Etat dans son rapport annuel de 1996 (Conseil d'Etat 1997). Les auteurs de ce rapport ont notamment suggéré que, «étant le fondement de l'ordre juridique d'une société, le principe d'égalité est menacé lorsque de nouvelles et graves inégalités s'étendent dans la société. (...) Lorsque les liens deviennent fragile, voire cassés, l'égalité des droits apparaît comme une simple pétition formelle. Le principe d'égalité joue davantage sa crédibilité sur le terrain de l'égalité des chances» (Conseil d'Etat 1997 : 45).

«L'heure libérale» des politiques françaises d'intégration ?

Adlai Stevenson a le premier formulé la notion de «l'heure libérale». Elle désigne «le moment où des hommes publics de tous horizons, radicaux ou conservateurs, acceptent la nécessité d'un changement de politique sur un problème social» (Deakin 1970 : 19). Cette doctrine a été utilisée par Jim Rose et Nicholas Deakin pour expliquer les transformations des politiques britanniques d'intégration à la fin des années 1960 en faveur de la lutte contre les discriminations (Rose 1969). En France «l'heure libérale» a duré approximativement quatre ans.

En 1998 une nouvelle réforme du droit de la nationalité est entreprise après les élections législatives de 1997, restaurant les anciens articles 44 et 23 (malgré certaines limitations maintenues). Une nouvelle politique d'intégration est également lancée. La ministre de

l'Emploi et de la Solidarité, numéro deux du nouveau gouvernement, prend l'initiative de transposer dans la pratique les principes mis en avant par le Conseil d'Etat.

Le 21 octobre 1998, elle fait une déclaration en conseil des ministres sur «la politique d'intégration». C'est la première fois depuis 1991 qu'une telle déclaration est faite à ce niveau de l'Etat (Lorcerie 2000). La ministre propose un triple programme : améliorer la réception des nouveaux arrivants et l'atmosphère de tolérance à leur égard ; lutter contre les discriminations en vertu d'une conception nouvelle de l'égalité ; faciliter les acquisitions de la nationalité française.

Le 11 mai 1999 une table-ronde est tenue au Ministère de l'Emploi, réunissant la ministre, les syndicats et les organisations patronales. Un accord programmatique est synthétisé par la «Déclaration de Grenelle»⁸ qui fait de la lutte contre les discriminations une priorité de l'action publique en accord avec les partenaires sociaux. Cinq points sont soulignés : réaliser une base de données nationale qui permettrait de connaître l'étendue de la discrimination en France et conduire des projets d'actions ; la formation des personnels de la fonction publique et des entreprises privées sur la question de la discrimination ; le développement de parrainages de jeunes pour les aider à trouver un emploi ; fonder la lutte contre les discriminations sur les politiques de la ville ; étendre la législation existante sur le racisme et la discrimination.

Une autre question concerne l'encadrement institutionnel de cette nouvelle politique publique. Faut-il créer une autorité administrative indépendante, spécialisée sur les discriminations, telle que le Haut Conseil à l'Intégration l'a suggéré ? Faut-il plutôt instaurer un *Ombudsman* comme la Commission consultative des droits de l'homme l'a proposé ? Ou simplement insérer le nouvel agenda dans un espace institutionnel déjà existant ? Pour répondre à ces questions, la Ministre de l'Emploi commande un rapport à Jean-Michel Belorgey (membre du Conseil d'Etat). Dans son rapport, Belorgey recommande la création d'une nouvelle autorité qui pourrait s'inspirer de la *Commission for Racial Equality* britannique (Belorgey 1999). Cette recommandation ne sera pas suivie d'effet. A la place, le dispositif comporte :

- Un standard d'appel gratuit (le «114») : créé par le Ministère de l'Emploi (Direction des Populations et des Migrations) en mai 2000. Sa tâche consiste à collecter des appels de victimes ou témoins d'actes de discrimination. Le service oriente ces personnes au cas par cas. Les appels sont enregistrés sur un document qui est ensuite transmis aux CODAC (cf. infra). Le 114 est également un moyen d'identifier les discriminations, constituant une base de données analysée par le GELD (cf. infra).
- Le GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations) : créé par le Ministère de l'Emploi en octobre 1999. Sa mission est d'analyser l'étendue des discriminations ainsi que les groupes qui en sont victimes (étrangers, Français d'origine étrangère, Français d'outre-mer). Il conseille le gouvernement en termes de politiques publiques. Il a publié trois rapports depuis sa création, portant sur : la discrimination fondée sur la nationalité dans le marché du travail ; la charge de la preuve en cas de discrimination ; les discriminations dans le logement (GELD 2000a, 2000b, 2001).
- Les CODAC (Commissions départementales d'accès à la citoyenneté) : créées par le Ministère de l'Intérieur en février 1999. Elles sont établies dans chaque département, même si certains départements peuvent en compter plusieurs. Le préfet de département les

⁸ La « Déclaration de Grenelle » est disponible sur www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/dec.htm

préside lors de réunions trimestrielles. Leur composition est élastique (d'une dizaine à près de deux cents personnes) et mixte (représentants de l'Etat, syndicats, organisations patronales, associations issues de l'immigration, associations anti-racistes, etc.). Elles peuvent rappeler une personne qui a contacté le 114 pour engager une action judiciaire contre l'auteur de la discrimination le cas échéant.

Enfin la directive du Conseil européen sur la lutte contre les discriminations en matière d'emploi (Directive 2000/43/CE) est intégrée à la législation française par la loi du 16 novembre 2001. Celle-ci étend les provisions relatives à la lutte contre les discriminations (jusqu'à-là limitées au recrutement, elles concernent désormais l'évolution d'une carrière, la formation et le licenciement – article 122-45 du Code du Travail). La loi partage également la charge de la preuve entre l'employeur et l'employé. Enfin, elle complète les motifs qui définissent la discrimination, ajoutant celui de l'orientation sexuelle.

Lorsqu'elle présente le projet de loi à l'Assemblée nationale la première fois en octobre 2000, la Ministre de l'Emploi promet une nouvelle définition de l'intégration à la française :

«Pour les enfants d'immigrés, ceux de la seconde ou de la troisième génération, le problème n'est pas un problème d'intégration. Ils sont culturellement intégrés. Ils sont même souvent à l'origine des modes culturelles de notre jeunesse. Ils partagent les valeurs de notre société. Ils en acceptent les règles de vie. Mais ils n'arrivent pas, ou en tous cas plus difficilement que d'autres, à faire valoir les droits que leur confère notre République. Pour tous ceux-là, parler d'une politique d'intégration est dépassé, et pour tout dire à côté du problème» (Assemblée Nationale 2000 : 6765).

Au-delà des ambiguïtés de la république à l'égard des questions identitaires, ce nouveau récit sur l'intégration est porteur d'une nouvelle approche.

Pour autant, si cela apparaît comme une «heure libérale», celle-ci reste fragile. Les pannes de fonctionnement des CODAC dont témoignent les observateurs associatifs, ainsi que le blocage du GELD arrivé au terme de la mission de trois ans qui lui avait été initialement fixée illustrent ce constat. L'avenir d'une politique française de lutte contre les discriminations reste incertain.

L'agenda a perdu de son urgence après l'élection présidentielle de 2002 marqué par l'élimination dès le premier tour du Premier ministre candidat par le président du Front National. Le 14 octobre 2002 le Président de la république a proposé la mise en place d'un nouveau «contrat d'intégration», troisième priorité du gouvernement derrière la sécurité et la politique de la ville. La lutte contre les discriminations réapparaît, mettant en équation le contrôle des frontières, la formation des nouveaux arrivants et l'égalité des chances. Il est intéressant de noter que, dans cette constellation instable qui met sur le même plan la sécurité dans les «quartiers difficiles», la lutte contre l'immigration illégale et la lutte contre les discriminations, la relation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté se trouvent renversés. Les devoirs ne constituent plus un anathème à l'égard des nouveaux citoyens, mais une manière pour dénoncer «les manifestations d'intolérance» sur lesquelles les

discriminations sont fondées⁹. Le Président en profite également pour annoncer la création d'une autorité administrative indépendante en charge de la lutte contre les discriminations.

Le dernier rapport de la Commission consultative des droits de l'homme, remis en mars 2003 au Premier ministre a reposé la question¹⁰. Le 10 avril 2003, le ministre des Affaires sociales a présenté devant le comité interministériel sur l'intégration un nouveau plan, mettant en avant trois priorités : lutte contre l'immigration clandestine et formation «civique» pour les nouveaux arrivants (droits fondamentaux, «grands principes républicains» et «valeurs de la société française») ; promotion sociale et professionnelle individuelle s'adressant en priorité aux jeunes issus de l'immigration (relance des «parrainages» expérimentés après la Déclaration de Grenelle de 1999) ; mise en place d'une autorité administrative indépendante compétente à l'égard de toutes les discriminations (i.e. qui ne ressemblerait pas à la *Commission for Racial Equality* mais inclurait également les discriminations fondées sur le sexe, le handicap ou l'orientation sexuelle).

⁹ Dans son discours du 14 octobre 2002, le Président de la république reprend les maîtres-mots de l'intégration classique, «corrigés» par le thème de l'égalité des chances et le fait que l'intégration se joue désormais sur la lutte contre les discriminations : «Les fondements de notre République sont solides. (...) La République ne saurait se dissoudre dans une mosaïque de communautés. En refusant le communautarisme, il ne s'agit naturellement pas d'ignorer l'existence des communautés. Qu'elles soient culturelles ou religieuses, elles trouvent une protection solide dans cette garantie fondamentale qu'est la liberté d'association. Mais si toutes les communautés ont leur place dans la Nation, aucune ne saurait faire écran entre la République et les citoyens qui la composent et qui composent le peuple français, chacun avec les mêmes droits et les mêmes devoirs. (...) Le refus des communautarismes ne se conçoit pas sans une lutte contre les discriminations».

¹⁰ Dans son discours de remise du rapport 2002 de la CNCDH, son président fait l'état des lieux du racisme et de la xénophobie en France : « Ce bilan 2002 ainsi étudié est caractérisé par de tristes records d'augmentation des manifestations racistes, sous toutes leurs formes, à des niveaux jamais atteints depuis 10 ans. Deux chiffres pour illustrer ce constat : 313 violences contre les personnes et les biens, soit plus du double du chiffre de 2000 et 992, menaces soit près de trois fois plus qu'en 2001. De plus la gravité des violences racistes s'est accrue : 38 blessés et un mort, chiffres les plus élevés depuis 1995. Il faut noter en outre que les statistiques détaillées des faits portés à la connaissance du ministère de l'Intérieur ne reflètent qu'une partie de la réalité : de nombreuses victimes ne se manifestent pas. Il manque encore des instruments de mesure plus complets et plus fins. Une attention particulière est portée au phénomène de l'antisémitisme. En 2002 les violences antisémites deviennent majoritaires avec 193 faits, soit six fois plus qu'en 2001. De plus, 731 menaces antisémites ont été portées à la connaissance du ministère de l'Intérieur. Cette tendance est corroborée par les statistiques en provenance de l'observatoire créé par la communauté juive de France. Autre situation inquiétante : les manifestations racistes et antisémites en milieu scolaire : plus de 10% du total des violences et menaces portées à la connaissance du ministère de l'Intérieur en 2002 ont pour théâtre les établissements scolaires. (...) Les manifestations de racisme touchant les Maghrébins et les "Beurs" se sont récemment élargies aux communautés arabo-musulmanes en général, dans une confusion mêlant arabes, musulmans, islamistes, terroristes, délinquants, jeunes des quartiers sensibles. Viennent s'ajouter les réactions de jeunes, en particulier originaires de quartiers sensibles, au conflit israëlo-palestinien, en lien avec les regains de tension, particulièrement au printemps 2002. D'une manière générale la recrudescence des violences et menaces constatées est liée pour une grande part à l'actualité à l'étranger. »

3. Erosion des « modèles nationaux » d'intégration ?

Quelles conclusions peut-on tirer de cette discussion ? Des éléments de réponse peuvent apparaître si l'on considère l'évolution de l'intégration à la française au regard de deux éléments : d'abord, comment est-il possible de comprendre la « nouvelle » intégration française vis-à-vis de l'intégration européenne et des « défis pluralistes » qu'elle suggère ? Ensuite, qu'est-ce que cela implique en termes de modèles nationaux d'intégration et de citoyenneté ? Pour répondre à cette dernière question, nous allons mettre en perspectives les deux modèles opposés qu'ont constitué, d'un côté, les politiques françaises d'intégration et, de l'autre, les politiques britanniques de *race relations*, qui constituent l'une des versions les plus abouties d'intégration pluraliste en Europe. Quelles leçons réciproques peuvent être déduites de cette lecture croisée ?

Politiques nationales versus dynamique européenne

L'évolution en France du débat sur la citoyenneté montre que, si l'institutionnalisation d'un modèle alternatif de citoyenneté au niveau européen reste faible, elle a néanmoins des effets qu'il ne faut pas sous-estimer au niveau national. En réponse à l'affirmation de Favell pour qui l'éventualité d'une transformation de la question citoyenneté ne se trouve ni au niveau européen, ni au niveau national, on peut répondre que c'est dans l'interpénétration de ces deux niveaux qu'une dynamique de changement peut être localisée.

Le champ restreint de la citoyenneté européenne définie par l'article 8 B du Traité de Maastricht a conduit à une réforme de la Constitution française sur un point qui paraissait non négociable à l'intérieur du débat national. De la même manière, il est probable que sans l'impulsion initiée par l'article 13 du Traité d'Amsterdam et les deux directives de 2000, l'agenda anti-discriminatoire n'aurait pas fait surface en France.

En parallèle, cet impact du cadre institutionnel européen se trouve renforcé par l'écho que les thèmes portés au niveau européen rencontre dans les mobilisations collectives sur les scènes nationales, à défaut d'un espace public européen et du fait de l'échec des stratégies de mobilisations supranationales qu'illustre le Forum des migrants (Danese 2000).

Au-delà de la seule question institutionnelle de la citoyenneté, l'intégration européenne accompagne l'émergence d'un nouveau cadre de protection des minorités, porté pour l'essentiel par le Conseil de l'Europe et qui a conduit à la Convention-Cadre de 1995 sur la Protection des minorités nationales. La tentative du gouvernement français de ratifier en 1999 la Charte européenne des langues minoritaires et régionales illustre le défi auquel le républicanisme français doit faire face.

La constitution de 1958 affirme en effet que « la France est une République une et indivisible » (article 1.1), et que « la langue de la République est le français » (article 2.1). Pour autant, à l'automne 1998, le Premier ministre annonce l'intention du gouvernement de ratifier la Charte de 1992 du Conseil de l'Europe, parce que « le temps est révolu où l'unité nationale et la pluralité des cultures régionales étaient perçues comme antagonistes » (*Le Monde* 9/10/1998). Malgré l'avis du Conseil d'Etat rendu en septembre 1996 à propos de l'incompatibilité entre

la Charte et la Constitution française, le gouvernement signe le texte du Conseil de l'Europe à Budapest le 7 mai 1999.

Le Président de la république renvoie le problème au Conseil constitutionnel deux semaines plus tard. Dans sa décision, celui-ci confirme la position du Conseil d'Etat, à savoir qu'un seul «peuple» (le «peuple français») existe pour la Constitution et que cette dernière ne peut endosser une perspective qui reviendrait à reconnaître des «minorités» dans l'hexagone. La valeur constitutionnelle de cette notion de «peuple français» provient d'ailleurs d'une décision du Conseil d'Etat qui, en 1991, avait rejeté un projet de réforme sur le statut de la Corse au motif que celui-ci faisait référence à un «peuple corse» (Rouland et al. 1996). Le «peuple français» est né en Corse.

Au-delà de la Charte sur les langues minoritaires et régionales (signée mais non ratifiée), le cadre constitutionnel jacobin fait l'épreuve du régionalisme, alors que l'avenir de la Corse est en débat après les accords de Matignon de juillet 2000 prévoyant des transferts de compétence au niveau régional. La Nouvelle-Calédonie illustre également l'exception à l'article 1.1 de la Constitution, en phase transitoire d'autonomie territoriale depuis 1998.

En mars 2003 l'article premier de la Constitution a finalement été réformé : la République reste «indivisible», mais «son organisation est décentralisée». Passée sans grand débat de fond, hormis à propos des ressources des collectivités territoriales, cette réforme transforme la carte de France. La structure jacobine de l'Etat cède du terrain. Les expérimentations que le Premier ministre appelle de ces vœux restent l'inconnue. Mais il est évident qu'elles vont avoir des effets sur les revendications «identitaires» au niveau des régions. Les frontières subnationales vont changer, mais on peut aussi s'attendre à ce que des espaces transnationaux s'institutionnalisent aussi, transformant les frontières nationales elles-mêmes.

Les politiques britanniques d'intégration : un exemple pour la France ?

Le «communautarisme anglo-saxon» a été une antienne des débats français sur l'intégration depuis les années 1980. Pour faire court, l'intégration à la française s'est légitimée par opposition au «modèle» britannique, usant de ce dernier pour faire ressortir pourquoi la reconnaissance de la diversité ethno-culturelle marquerait la fin de la citoyenneté : «régression identitaire», «chaos» du multiculturalisme, voire guérilla urbaine.

Au cours des dernières années, toutefois, certains ont avancé «l'anti-modèle» britannique comme une source d'inspiration. Parmi ces positions, la plus «visible» est sans doute le discours de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité à l'Assemblée nationale en octobre 2000 sur la «nouvelle intégration». Ce discours résonne particulièrement si on le compare à celui qui avait ouvert ce que Rose et Deakins ont appelé «l'heure libérale» des politiques britanniques d'intégration, discours prononcé en 1966 par le Secrétaire du *Home Office* britannique, Roy Jenkins. Ce texte est souvent cité comme l'inspirateur de la définition «de travail» de l'intégration en Grande Bretagne. Il disait :

«L'intégration est peut-être un mot vague. Je ne considère pas qu'il signifie la perte, par les immigrés, de leurs propres caractéristiques et culture nationales. Je ne pense pas que nous ayons besoin d'un melting pot dans ce pays, qui transformerait tout le monde dans un moule commun, comme un exemplaire d'une série de copies-carbones de la vision maladroite que quelqu'un pourrait

avoir du stéréotype de l'Anglais... Je définis donc l'intégration non pas comme le processus offensif d'assimilation (*flattening process of assimilation*), mais comme l'égalité des chances, associée à la diversité culturelle, dans une atmosphère de tolérance mutuelle» (Jenkins 1967 : 267).

Le parallèle entre ces deux discours ne signifie pas que la doctrine (voire la seule notion) d'intégration converge vers une approche commune entre l'un et l'autre des contextes nationaux. Les politiques britanniques demeurent ancrées sur l'importance des catégories raciales, alors que les politiques françaises restent fondées sur la nationalité. Même si l'agenda anti-discriminatoire continue à évoluer en France dans un proche avenir, il ne conduira pas à des politiques publiques de *race relations* telles qu'appliquées en Grande Bretagne, pour des raisons compréhensibles.

Toutefois cela attire l'attention sur des parallèles et des croisements intéressants. Dans les deux cas, l'objectif politique de fermer les frontières a accompagné celui d'intégrer les populations issues de l'immigration (Favell 2001). De même, la citoyenneté et le libéralisme politique (l'égalité individuelle comme fondement du contrat social) ont été au cœur de la problématique de citoyenneté dans les deux cas. La réelle différence tient plutôt à la manière dont le dilemme de la citoyenneté a été le *point d'arrivée* des limites de l'intégration républicaine en France, alors qu'il a été le *point de départ* des discours sur l'intégration en Grande Bretagne.

En 1958, des «émeutes raciales» éclatent en Grande Bretagne à Notting Hill et Nottingham. Elles stigmatisent le «problème d'intégration» des migrants. A la suite de ces émeutes l'*Institute of Race Relations* commande un rapport sur l'état des lieux des minorités ethniques en Grande Bretagne. La publication du long rapport dirigé par Jim Rose et Nicholas Deakin en 1969, intitulé *Colour and Citizenship*, marque une étape importante dans la prise de conscience publique des limites de l'assimilation déjà contestée par Jenkins. Au-delà de l'enquête phénoménale sur la réalité de la discrimination, le rapport s'ouvre par une approche normative liée à la citoyenneté et ses contradictions dans l'Angleterre post-coloniale.

L'argument phare de Rose et Deakins tient au «*British dilemma*», à la suite de «l'*American dilemma*» avancé par Myrdal vingt-cinq ans plus tôt. Le dilemme britannique reposerait lui aussi sur le fossé entre le credo égalitarien et les conditions de discriminations et d'exercice des droits.

Le dilemme est d'abord relatif aux contradictions internes de la nationalité britannique, répartissant les citoyens entre plusieurs niveaux. La loi sur la nationalité de 1948 avait simplifié les précédents textes mais conservé une distinction entre Citoyens du Royaume-Uni et des Colonies (CUKC) et Citoyens des Pays du Commonwealth Indépendants (CICC). Avec la décolonisation, de nouveaux flux migratoires ont atteint la métropole et la législation sur l'immigration est devenue de plus en plus restrictive en 1962 et 1968. Arrivé au pouvoir en 1964 le parti travailliste qui avait contesté l'évolution de ces politiques d'immigration ont conservé le *statu quo*. Après ces réformes, certains citoyens britanniques n'ont plus pu entrer sur le territoire métropolitain, sauf sous certaines conditions de plus en plus identiques à celles exigées des étrangers. A cela s'est ajoutée l'étendue des discriminations à l'égard de ces migrants qui étaient aussi des citoyens de droit.

Rose traduit cela du point de vue de la doctrine libérale : «soutenant ces assomptions, que les immigrés en dépit de leur possession d'une citoyenneté commune ne pourraient pas être à même de réclamer une égalité de traitement, on trouve une autre assomption à propos de l'importance de la couleur pour déterminer la réponse des politiques britanniques» (Rose 1969 : 5).

«L'heure libérale» que les auteurs du rapport évoquent débute vers 1965 avec le premier *Race Relations Act* bientôt suivi par une nouvelle loi en 1968. La lutte contre les discriminations et la promotion de bonne «relations de races» deviennent le socle des politiques d'intégration. De l'interdiction de l'incitation à la haine raciale et la discrimination dans les lieux publics (1965), puis la lutte contre les discriminations dans les secteurs de l'emploi, du logement (1968), les politiques passent en 1976 à un dispositif plus complet : extension du champ de la lutte contre les discriminations, introduction de la notion de discrimination indirecte, création de la *Commission for Racial Equality*. Enfin, le *Race Relations Amendment Act* de 2000 place les autorités et administrations publiques sous la tutelle de la loi de 1976, à la suite du rapport sur le meurtre d'un jeune garçon d'origine jamaïcaine, Stephen Lawrence qui a donné son nom au document final remis par Lord McPherson et sa commission. Ce rapport a mis en exergue le racisme institutionnel notamment concernant les forces de polices (McPherson 1997).

Les politiques françaises d'intégration : une leçon pour la Grande Bretagne ?

Symétriquement, les politiques française peuvent-elles constituer une leçon pour le contexte britannique ? La question peut paraître surprenante. Pourtant elle devient de plus en plus pertinente à mesure que les politiques britanniques, à leur tour, ont commencé à évoluer depuis l'an 2000 vers une remise en cause du paradigme des *race relations*.

D'abord l'immigration a refait surface sur l'agenda politique britannique, essentiellement en relation avec les afflux de demandeurs d'asile. Cela a conduit à renforcer la rhétorique du contrôle des frontières nationales. Ensuite le 11 septembre 2002 a contribué à radicaliser la «sécurisation» des discours sur l'immigration en général et l'islam en particulier. Le fait que le *Race Relations Act* de 1976 ne couvre pas les discriminations fondées sur l'appartenance religieuse a pesé. Les organisations musulmanes ont revendiqué une transformation de la législation, sans succès. C'est probablement l'un des aspects du débat qui devrait bientôt avoir lieu au Royaume-Uni alors que l'article 13 du Traité d'Amsterdam inclut les discriminations «religieuses» dans son champ d'action.

Les politiques européennes tracent aussi une méthode «transversale» (incluant toutes les formes de discriminations sous un même registre) plutôt «pilarisée» (séparant les motifs sur lesquels les discriminations sont fondées). La question se pose du toilettage du dispositif maintenant complexe des politiques publiques britanniques qui voient se multiplier les textes : les discriminations fondées sur le sexe relèvent des lois de 1975 et 1986, celles fondées sur le handicap relèvent de la loi de 1995, auxquelles s'ajoutent les textes de 1976 et 2000 au sujet des discriminations raciales. Des voix s'élèvent parmi les associations des minorités ethniques pour anticiper la dilution de l'agenda «racial» dans un programme plus flou d'anti-discrimination. Cela pose également une question à propos des moyens et des ressources de ces politiques.

Ensuite les «émeutes urbaines» du printemps et de l'été 2001 dans les villes industrielles du Nord de l'Angleterre (Oldham, Burnley, Bradford, Leeds et Stoke) ont stigmatisé la «crise des politiques de relations raciales», comme en témoigne les positions développées par le *Home Office* par la suite. Cette «crise» est d'autant plus frappante lorsqu'on compare les «émeutes» de 2001 à celles qui avaient eu lieu en 1981 à Brixton et l'évaluation publique qui avait suivi.

En 1981, des violences avaient éclaté à Brixton, dans la banlieue sud de Londres, opposant des jeunes d'origine caraïbéenne aux forces de police. Lord Scarman eut la charge de conduire l'enquête publique. Le rapport final soulignait l'urgence de réconcilier la jeunesse des minorités ethniques avec les institutions britanniques (Scarman 1981). L'enquête publique qui a suivi les événements de 2001 a conclu d'une façon radicalement différente.

Le *Home Office* a synthétisé sa lecture des «émeutes»¹¹ dans un rapport rendu public en décembre 2001 (Home Office 2001), à la suite des trois enquêtes conduites respectivement à Burnley (Burnley Task Force 2001), Oldham (Ritchie 2001) et Bradford (Ouseley 2001). Il propose une notion importée du contexte canadien – difficilement traduisible en français : *community cohesion* (cohésion sociale dans un contexte multiculturel). La notion est définie par plusieurs points :

- Une vision commune et un sens d'appartenance pour toutes les communautés au sein de la société britannique ;
- La diversité comme valeur positive ;
- Egalité individuelle des chances ;
- Des relations positives et solides entre les individus appartenant à des communautés différentes, par le travail, l'école et le voisinage.

Derrière la notion de *community cohesion*, le rapport stigmatise l'échec des politiques de *race relations* britanniques, et remet en question la définition de l'intégration de Roy Jenkins. Les minorités ethniques s'y trouvent accusées de conduire volontairement des «vies séparées», de refuser leur intégration dans la société britannique, de ne pas avoir assimilé les fondements de la culture britannique, voire de ne pas en maîtriser la langue (alors même que la jeunesse minoritaire qui a participé aux événements de 2001 a été socialisée et scolarisée en Grande Bretagne depuis la naissance). Dans la lignée de ces accusations, le Secrétaire du *Home Office* a lancé un débat sur les mariages arrangés (voire forcés) par les familles dans certaines minorités ethniques avec des conjoints nationaux des pays d'origine (essentiellement Pakistan et Inde).

Si la fermeture des frontières et l'intégration des minorités ethniques constituaient un programme politique complémentaire, la nouvelle perspective tracée depuis 2001 les fait s'entrecroiser, l'intégration des minorités ethniques pâtissant de leurs stratégies transnationales. Ce croisement de la repolitisation de l'immigration et de l'intégration des minorités a contribué à une certaine radicalisation entourant l'idée de citoyenneté, méthodologie publique assumée à la fois pour renforcer la *community cohesion* à l'intérieur des frontières, et filtrer les flux migratoires à destination de la Grande Bretagne (Home Office 2002). Durant la même période, l'éducation à la citoyenneté devient une matière d'enseignement, d'abord à l'école primaire puis dans le secondaire.

¹¹ Le terme utilisé pour désigner les événements de 2001 varient selon le contexte et il est rapidement devenu un enjeu, qu'il s'agisse de *riot* (émeute), *uprisal* (soulèvement), ou plus prosaïquement *event* (événement).

Cela a contribué à faire de la citoyenneté un point central de ces débats, non plus à partir d'une définition libérale (voire libertarienne ou néo-libérale comme dans les années 1980), mais à partir de notions telles que l'identité nationale forte, les valeurs partagées, le civisme, l'allégeance et la loyauté, etc. La réforme des modalités de naturalisation est à l'étude pour mettre en place une cérémonie où le nouveau citoyen prêterait serment d'allégeance à la manière américaine. Une commission a été créée pour réfléchir également à des tests de citoyenneté qui conditionneraient l'accès à la citoyenneté britannique. Le problème c'est qu'à peu près personne ne s'accorde sur ce que pourraient contenir ces tests, d'abord proposés dans une approche culturaliste (tester la conformation à la culture britannique, mais laquelle ?). Le même problème se pose à propos de la cérémonie d'allégeance : allégeance à qui ? A la reine (citoyenneté contre sujétion) ou à la constitution (régie par le *Common Law* et non écrite) ?

Comme pour le cas français, il est difficile d'évaluer avec certitude la profondeur de ce renversement des discours et des politiques publics sur l'intégration. Est-ce que la *community cohesion* sonne le glas des *race relations* ? S'agit-il seulement de requalifier les *race relations* en y ajoutant un peu de citoyenneté républicaine ? Acteurs essentiels du dispositif des *race relations*, les autorités locales n'ont épousé le nouvel agenda qu'avec beaucoup de résistance. Ce dernier a paru trop associé aux «émeutes» de 2001, les autorités locales ne voulant pas se donner une mauvaise image en endorsant le constat d'un échec de leur relations raciales, ce qui aurait signifié la faillite de leurs politiques locales (Entretiens de l'auteur avec des représentants du *Community Cohesion Unit*). Enfin les associations «ethniques» ne se sont guère mobilisées, au-delà du débat sur la justesse du diagnostic dressé par le *Home Office*.

Dans cette requalification des politiques d'intégration britanniques, la scène intellectuelle accorde à la fois le meilleur soutien et la plus forte critique au programme qui émerge. En 2000, la publication d'une «critique égalitarienne du multiculturalisme» par Brian Barry a rencontré un important écho en promouvant une approche strictement républicaine de la citoyenneté, assimilant multiculturalisme et conflit ethnique (Barry 2000). Inversement le rapport sur l'avenir de la Grande Bretagne multi-culturelle a proposé la notion de citoyenneté plurielle (Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain 2000). La citoyenneté plurielle se construirait à partir d'une définition de la communauté politique à deux niveaux : communauté d'individus et communauté de communautés.

Comme le *chairman* de la *Commission for Racial Equality* a résumé l'alternative en décembre 2001 : «ce débat ne devrait pas évoluer autour de la *Britishness* ou d'une identité nationale unique, mais il devrait se concentrer sur les principes et les valeurs de la citoyenneté en Grande Bretagne aujourd'hui». Dans ce contexte, les politiques de la citoyenneté française des années 1980-1990 pourraient très bien servir de «bon exemple» pour montrer à quel point les «valeurs de la citoyenneté», une «identité partagée» ou la «communauté nationale» peuvent être des notions ambiguës.

Conclusion

Nous avons vu que la lutte contre les discriminations joue un rôle essentiel dans les nouveaux débats sur la citoyenneté en Europe. La logique de nationalité ne peut pas soutenir à moyen terme le dilemme de la citoyenneté dans des sociétés aux appartenances complexes, plurielles et à niveaux multiples (du local à l'Europe). Le débat sur la citoyenneté ne devrait donc pas rester focalisé sur l'identité nationale comme unique source d'égalité, à moins que l'agenda politique ne soutienne d'autres buts cachés d'exclusion. La citoyenneté devrait donc se discuter au-delà des controverses simplifiées qui opposent l'Etat-nation à l'Europe, et les modèles nationaux d'intégration entre eux. L'un des enjeux de ces débats devrait être de «sortir des ghettos culturels» comme nous y a invité Marco Martiniello (Martiniello 1997). Un enjeu parallèle devrait également être de sortir des «ghettos citoyens» qui bloquent la citoyenneté à partir de fausses perspectives et la limite à des caricatures réciproques.

Cela nous semble être une pré-condition pour entrer dans une nouvelle étape de l'intégration européenne, où l'avenir de ses institutions est en jeu pour fabriquer du lien entre les «citoyens» et l'Union. La question du multiculturalisme et de la protection des minorités ne peut pas être évitée non plus, au moment de l'élargissement de l'Union à l'Europe de l'Est et la perspective de l'entrée de la Turquie à moyen terme.

Enfin la réconciliation de l'idée de citoyenneté avec un libéralisme actualisé a une autre raison d'être : les succès électoraux des extrêmes droites en Europe depuis les trois dernières années (Autriche, Italie, Danemark, France, Suisse, Pays-Bas). Identité nationale et sécurisation des frontières résonnent avec une nouvelle force. Le développement du projet européen pourrait dépendre de la manière dont les principes de bases du libéralisme politique seront défendus. Face à ces défis, la perspective de lutte contre les discriminations n'a pas épuisé ses arguments.

Christophe Bertossi
Paris, le 14 avril 2003

Références bibliographiques

- Anderson, B. (1991), *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso.
- Aron, R. (1957), *La tragédie algérienne*, Paris, Plon.
- Assemblée Nationale (1993), *Débats parlementaires*, JO de la République Française du 11 Mai.
- Assemblée Nationale (2000), *Débats parlementaires*, JO de la République Française du 13 Octobre.
- Badie, B. (1995), *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.
- Badie, B. (1999), *Un monde sans souveraineté : les états entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard.
- Barry, B. (2000), *Culture and Equality, an Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge, Polity.
- Bauböck, R. (1994), «Changing the Boundaries of Citizenship», in Bauböck, R. (ed.), *From Alien to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot, Avebury.
- Belorgey, J. M. (1999), *Lutter contre les discriminations. Rapport à Madame la Ministre de l'Emploi et de la solidarité*, mars: www.social.gouv.fr
- Benhabib, S. (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Benhke, A. (1997), «Citizenship, Nationhood and the Production of Political Space», *Citizenship Studies*, 1 (2), July 1997.
- Bertossi, C. (2001), *Les Frontières de la citoyenneté en Europe. Nationalité, résidence, appartenance*, Paris, L'harmattan, Coll. Logiques Politiques.
- Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO.
- Bouamama, S. (1992), *L'ambiguïté laïque. Vers une nouvelle citoyenneté. Crise de la pensée laïque*, Lille, Boîte de Pandore.
- Brubaker, R. W. (1992), *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Burnley Task Force (2001), *Burnley Independent Task Force Report*, www.burnleytaskforce.org.uk.
- Castles, S., Davidson, A. (2000), *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, Basingstoke, Macmillan
- Césari, J. (1998), *Musulmans et républicains. Les jeunes, l'islam et la France*, Paris, Ed. Complexe.
- Césari, J. (1994), *Etre musulman en France : associations, militants et mosquées*, Aix-en-Provence, IREMAM, Paris, Karthala.
- Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain (2000), *The Future of Multi-Ethnic Britain*, London, Profile.
- Conseil d'Etat (1997), *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation Française.
- Cornelius, W. et al. (1994), *Controlling Immigration, A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- Costa-Lascoux, J. (1989), *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation française.

- Danese, G. (2000), *Des citoyens "non nationaux" pour des espaces démultipliés : organisation collective, interaction sociale et participation politique des immigrés en Espagne et en Italie*, thèse de l'IEP de Paris, 2 vol.
- De Rudder, V. et al. (2000), *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF.
- Deutsch, K. (1953), *Nationalism and Social Communication, An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge Mass., MIT Press.
- Etienne, B. (1989), *La France et l'islam*, Paris, Hachette.
- Etienne, B. (1990), «L'islam en France : islam, Etat et société», in Etienne, B. (dir.), *L'islam en France*, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXVII, Paris, Ed. du CNRS.
- Favell, A. (2001), *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, 2nd Edition, Basingstoke, Palgrave, CRER
- Feldblum, M. (1998), «Reconfiguring Citizenship in Western Europe», in Joppke, C. (ed.), *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press.
- Feldblum, M. (1999), *Reconstructing Citizenship. The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, Albany, SUNY.
- GELD (1999), *Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers*, Note du Conseil d'Orientation du GELD, Mars, n° 1.
- GELD (2000a), *Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations: la question de la preuve*, Note du Conseil d'Orientation du GELD, Octobre, n° 2.
- GELD (2000b), *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Note du Conseil d'Orientation du GELD, Mai, n° 3.
- Gellner, E. (1983), *Nations and nationalism*, Oxford, Blackwell.
- Habermas, J. (1998), *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard
- Habermas, J. (1996), «Three Normative Models of Democracy», in Benhabib, S. (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Hammar, T. (1990), *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury
- Hargreaves, A. (1995), *Immigration, 'Race' and Ethnicity in Contemporary France*, London, Routledge.
- HCI (1993), *L'intégration à la française*, Paris, UGE.
- Hessel, S. (1988), *Immigrations: le devoir d'insertion*, Commissariat Général au Plan, Paris, La Documentation Française.
- Hobsbawm, E. (1990), *Nations and Nationalism Since 1780, Programme, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Home Office (2001), *Building cohesive communities: a report of the Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion*, London, Home Office.
- Home Office (2002), *Secure Borders, Safe Have : Integration with Diversity in Modern Britain*, London, Home Office.
- Jacobson, D. (1996), *Rights Across Borders, Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore, J. Hopkins University Press.
- Jenkins, R. (1967), *Essays and Speeches*, London, Collins.
- Joppke, C. (1998), «Immigration Challenges to the Nation-State» in Joppke, C. (ed.), *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press.
- Kastoryano, R. (1996), *L'Allemagne, la France et leurs immigrés, Négocier l'identité*, Paris, Colin.

- Kepel, G. (1991), *Les banlieues de l'islam. La naissance d'une religion en France*, Paris, Albin Michel
- Kohler-Koch, B. (1999), «The Evolution and Transformation of European Governance», in Kohler-Koch, B. And Eising, R. (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge-ECPR.
- Kymlicka, W. (1995), *Multicultural Citizenship, a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.
- La Médina (2000), «Croire et oeuvrer. Entretien avec Ali Rahni, travailleur social a Roubaix», Février-Mars, n° 4.
- Leca, J. (1990), «Individualism and Citizenship», in Birnbaum, P. and Leca, J. (eds.), *Individualism. Theories and Methods*, Oxford, Clarendon Press.
- Leca, J. (1993), «Après Maastricht, sur la prétendue résurgence du nationalisme», *Témoins*, n° 1.
- Linklater, A. (1998), *The Transformation of Political Community, Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Cambridge, Polity.
- Long, M. (1988), *Etre Français aujourd'hui et demain*, 2 tomes, Paris, La Documentation Française.
- Lorcerie, F. (2000), «La lutte contre les discriminations ou l'intégration requalifiée», *Ville-Ecole-Intégration*, n° 121, Juin.
- MacPherson, W. (1997), *The Stephen Lawrence, Inquiry Report of an Inquiry*, London, The Stationary Office.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge (Eng.); New York, Cambridge University Press
- Martiniello (1997), *Sortir des ghettos culturels*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Martiniello, M. (1994), «Citizenship of the European Union: A Critical View», in Bauböck, R. (ed.), *From Alien to Citizen: Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot, Avebury.
- Meehan, E. M. (1993), *Citizenship and the European Community*, London, Sage
- Miller, D. (2000), *Citizenship and National Identity*. Cambridge, Polity Press
- Myrdal, G. (1944), *An American Dilemma*, New York, Harper
- Noiriel, G. (1988), *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX et XX siècles*, Paris, Seuil
- Noiriel, G. (1998), *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, 19e-20e siècles*, Paris, Hachette littératures.
- Ouseley, H. (2001), *Bradford Race Review Report*: <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2001/12/11/Bradfordracereview.pdf>
- Ramadan, T. (1999), *Etre musulman européen, étude des sources islamiques à la lumière du contexte européen*, Lyon, Tawhid.
- Renan, E. (1992), *Qu'est-ce qu'une nation ? et autres essais politiques*. Paris, Presses Pocket
- Rex, J. (1994), «Ethnic Mobilisation in Multi-Cultural Societies», in Rex. J. and Drury, B. (eds.), *Ethnic Mobilisation in a Multi-Cultural Europe*, Aldershot, Avebury-CRER.
- Ritchie D. (2001), *Oldham Independent Review Report*, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2001/12/11/Oldhamindependentreview.pdf>
- Rose, J. (1969), *Colour and Citizenship. A Report on British Race Relations*, London, Oxford University Press.
- Rouland, N. et al. (1996), *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF.
- Sahlins, P. (1989), *Boundaries: the Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, University of California Press.
- Scarman, L. (1986 [1981]), *The Brixton Disorders 10-12 April 1981: Report of an Inquiry*, London, Penguin.

- Schain, M. (1999), «Minorities and Immigrant Incorporation in France: The State and the Dynamics of Multiculturalism», in Joppke, C., Lukes, S. (Ed), *Multicultural Questions*, Oxford, Oxford University Press
- Schierup, C.-A. (1998), «A European Dilemma. Myrdal, The American Creed, and EU Europe», in Hansen, P., Schierup, C.-A., *Europe's Ethnic Dilemma: Essays on Citizenship and Politics of Identity*, MERGE Papers on Transcultural Studies (Centre for Studies on Migration, Ethnic Relations and Globalisation), 1/98.
- Schnapper, D. (1991), *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard
- Schnapper, D. (1994), *La communauté des citoyens. Essais sur l'idée de nation*, Paris, Gallimard.
- Sénat (1886), *Débats Parlementaires*, Sénat (France), Séance du 13 novembre 1886.
- Sénat (1887), *Débats Parlementaires*, Sénat (France), Séance du 4 février 1887.
- Silverman, M. (1992), *Deconstructing the Nation, Immigration, Racism and Citizenship in Modern France*, London, Routledge.
- Soysal, Y. N. (1994), *Limits of Citizenship, Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, Chicago University Press.
- Stinchcombe, A. (1975), «Social Structure and Politics», in Greenstein, F., Polsby, N. (eds.) *Handbook of Political Science*, vol. 2, New York, Addison-Wesley.
- Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, *Conclusions of the Presidency of the European Union*.
- Taylor, C., Gutmann, A. (1994), *Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press.
- Tripier, M. (1999), «De l'usage de statistiques 'ethniques'», *Hommes & Migrations*, Mai-Juin
- Turner, B. (1993), «Contemporary Problems in the Theory of Citizenship», in Turner, B. (ed.), *Citizenship and Social Theory*, London, Sage.
- UNCHR (1996), (United Nation Commission on Human Rights), (1996), *La xénophobie en France*, Document E/CN.4/1996/72/Add.3
- Weber, M. (1978), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (1959), *Le savant et le politique*, Paris, Plon.
- Weil, P. (1991), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Calmann-Levy
- Weil, P. (1997), *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration : des conditions d'application du principe du droit du sol pour l'attribution de la nationalité française, pour une politique de l'immigration juste et efficace*, Paris, La Documentation française.
- Weil, P. (2002), *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française de la Révolution*, Paris, Grasset.
- Weil, P., Hansen, R. (2002), (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*, New York, Oxford, Bergham Books
- Weil, P., Hansen, R. (1999) (eds.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La découverte.
- Wihtol de Wenden, C. (1988), *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale de la population française*, Paris, Edilig
- Wihtol de Wenden, C. (1997), *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Wihtol de Wenden, C., Leveau, R. (1996), (ed.), *Les associations créées dans les années 1980 par les jeunes militants issus de l'immigration. Bilan de leurs activités et de l'engagement de leurs promoteurs*, Contrat FAS/FNSP(CERI).

- Wihtol de Wenden, C., Leveau, R. (2001), *La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, CNRS.
- Young, I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.