

Juliette Bridier

CELSA, université Paris IV Sorbonne

LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE : UN PROJET POLITIQUE DE COHABITATION CULTURELLE

S'il est aujourd'hui nécessaire de réfléchir aux conditions de la cohabitation culturelle en Europe, c'est parce que, depuis plusieurs décennies, des hommes politiques ont formé le projet de construire un espace européen tout d'abord économique, puis politique et social. La construction européenne a, en effet, pris une nouvelle orientation depuis la signature du traité de Maastricht. Il ne s'agit plus d'unir économiquement des États, mais de rapprocher politiquement des peuples. Et dans ce sens, l'Europe ne doit plus simplement être le projet de quelques technocrates, mais de millions d'Européens. La cohabitation européenne signifie désormais un rapprochement d'hommes et de cultures et non plus la signature d'accords commerciaux et financiers. Des valeurs communes doivent apparaître, des espaces d'entente doivent émerger afin que tous aient la volonté de participer à un projet commun¹. Mais cette volonté de rapprochement reste avant tout politique (les référendums eux-mêmes ont eu pour origine des décisions politiques). Il nous paraît pour cela essentiel d'analyser le projet de cohabitation culturelle tel qu'il est soutenu par les responsables politiques européens.

Pour signifier cette nouvelle place accordée aux individus dans la construction communautaire, l'existence d'une *citoyenneté européenne* a été affirmée. L'article 8 du Traité sur l'Union européenne (TUE) est consacré à la définition d'un statut commun. La citoyenneté européenne est devenue depuis, une notion majeure de la rhétorique politique. Elle symbolise la volonté de construire une Europe à échelle humaine. Le traité de Maastricht ajoute ainsi à l'Europe économique en posant les conditions de la cohabitation entre États, une *Europe des citoyens* marquant la volonté de « replacer l'homme au cœur de l'Europe », dont la première étape consiste en l'accord de droits communs. La citoyenneté européenne est depuis devenue le

concept politique clé permettant aux dirigeants européens d'annoncer l'avènement prochain de la cohabitation culturelle.

Nous nous proposons d'analyser ici les utilisations de cette notion dans les textes et discours officiels de la Communauté, afin de comprendre quelles sont les réelles ambitions de cohabitation de nos responsables communautaires. Pour ce faire, nous observerons successivement la rhétorique produite autour de la citoyenneté, puis les efforts déployés pour la concrétiser. Les actions entreprises nous renseignent souvent autant que les convictions affirmées.

1. Les trois acceptions de la notion de citoyenneté européenne

La valeur attribuée à la citoyenneté européenne est ambiguë. Tantôt la notion est présentée comme preuve du désir de prendre en compte les individus dans la construction communautaire, tantôt elle se réduit à un discours juridique, voire technique peu impliquant. Nous distinguons ainsi trois utilisations de l'expression qui induisent des projets politiques engageant une nécessité de cohabitation culturelle plus ou moins forte.

Le statut juridique

La première définition de la citoyenneté se limite au statut juridique attribué aux citoyens dans l'article 8 du TUE. Les citoyens de l'Union y sont définis comme ressortissants d'un État membre de la Communauté. Les articles 8A à 8E énumèrent leurs droits :

- les droits de circuler et de séjourner librement dans un autre État membre (art. 8A) ;
- le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen (art. 8B) ;
- le droit à la protection diplomatique et consulaire (art.8C) ;
- le droit de pétition et le recours au médiateur (art. 8D).

Cet ensemble de droits constitue la définition la plus simple et la plus concrète de la citoyenneté européenne. Il recouvre cependant une réalité restreinte. Les droits énumérés concernent peu de ressortissants — peu de citoyens sont, par exemple, amenés à utiliser le droit à la protection diplomatique et consulaire. De plus, il s'agit ici uniquement de droits, le citoyen n'a pas de devoirs à remplir ou de lois européennes à respecter. Le ressortissant européen est citoyen européen sans même le savoir, car son statut est peu impliquant. Enfin les droits représentant le mieux l'intégration européenne, tels que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans un pays autre que son pays d'origine, sont soumis à maintes exceptions nationales². Ainsi, bien qu'indispensable, cette législation paraît insuffisante pour « replacer le citoyen au cœur de l'Europe ». Une telle citoyenneté ressemble plus en effet à un

rapprochement diplomatique entre États qu'à un rapprochement d'hommes. Ces droits montrent la volonté des États de s'unir, mais ils n'amènent pas les Européens à prendre conscience de leur appartenance à la Communauté. Posséder des droits communs permet-il de développer la conscience d'un destin commun et de rapprocher des individus ?

Un objectif politique

La deuxième acception de la notion s'ancre dans l'idée d'évolution de la construction communautaire vers un modèle politique. La citoyenneté européenne est ici un objectif : celui de rapprocher les institutions du citoyen et de faire participer celui-ci aux décisions politiques.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1^{er} novembre 1993, la Communauté européenne s'oriente pour la première fois vers une unification politique dépassant les accords essentiellement économiques qui la caractérisaient. Cette nouvelle dimension suppose un transfert de pouvoir de décision des États vers la Communauté. Ceci s'accompagne d'une volonté de démocratie. En effet, si la Communauté prend des décisions impliquant une perte de souveraineté pour les pays membres et ayant des conséquences importantes sur la vie quotidienne des habitants de l'Union, il paraît indispensable de redonner un pouvoir de contrôle aux citoyens.

La citoyenneté européenne a été instituée pour répondre à cette double ambition d'Europe politique et de démocratie. Mais si les dirigeants souhaitent voir des citoyens responsables utilisant leurs droits et devoirs, les Européens, eux, n'ont pas conscience de leur statut de citoyen de l'Union. L'Europe des Citoyens n'est ainsi pas une réalité, mais un objectif : celui de rapprocher la Communauté des Européens. Le 8 mai 1995, Jacques Santer déclarait : « Nous devons rendre l'Union plus démocratique, plus efficace. Nous devons la rapprocher du citoyen. [...] Les citoyens ont leur mot à dire. Avant. Et pas après que les hommes politiques ont décidé. » Et au-delà d'un simple rapprochement, la volonté d'une réelle participation des citoyens aux débats politiques européens est affirmée : « La réussite de la construction européenne dépendra d'une amélioration de sa capacité décisionnelle et d'une plus grande participation de ses citoyens notamment grâce à l'extension des pouvoirs du Parlement européen »³.

L'idée de citoyenneté européenne évoquée ici diffère de la conception limitée à l'aspect juridique que nous avons vu précédemment. Ce n'est plus une réalité mais un projet définissant un idéal politique à atteindre : une démocratie européenne peuplée de citoyens impliqués dans la vie politique et sociale de l'Europe.

Un projet de société

Les définitions juridique et politique décrites omettent un aspect essentiel de la citoyenneté : sa dimension sociale. La notion se caractérise en effet par le rapport aux autres qu'elle implique. Ainsi dans son dernier ouvrage⁴, Alain Milon explique : « L'idée de citoyenneté pose

la question de la liberté d'un sujet réfléchissant sur sa place dans la communauté et sur son lien avec les autres sans que, ni cette place, ni ce lien ne soient déterminés par une autre autorité. » Selon lui, la citoyenneté se construit dans une relation aux autres et non dans une relation à un lieu, comme il apparaît dans le traité. Par ailleurs, elle procède d'une démarche personnelle et non d'une imposition ou d'une attribution automatique par un texte officiel.

Nous retrouvons cette dimension de la citoyenneté dans certains textes officiels. Ainsi un rapport de la Communauté affirme que « l'Europe des citoyens est ancrée dans des valeurs permettant de donner toute leur expression à la diversité, au choix et à la qualité, et d'approfondir une compréhension véritable et paisible entre les peuples »⁵. La citoyenneté européenne représente ici l'ambition d'établir les conditions de la cohabitation culturelle. Il s'agit de permettre à chacun de s'exprimer pour trouver, dans le respect des différences, un espace d'entente et de compréhension.

Cependant cette cohabitation culturelle ne pourra pas s'appuyer sur une identité culturelle commune, celle-ci résultant d'un long processus et ne pouvant être imposée. Il s'agit donc de trouver un autre lieu d'identification. Dans un ouvrage récent⁶, Catherine Wihtol de Wenden écrivait : « L'identité culturelle qui s'appuie sur le passé, la mémoire, l'invention de traditions, s'oppose à l'identité citoyenne, volontaire et en devenir, fruit d'une identité construite, qui n'est pas définie par les appartenances. Quarante ans pour construire une identité culturelle, c'est peu pour des individus hier en conflit qui n'ont pas d'identité collective. » L'auteur distingue ainsi l'identité culturelle qui est le résultat de plusieurs siècles d'histoire au cours desquels des valeurs ont émergé, des préjugés se sont construits, et une identité citoyenne qui procède d'une identification à l'État (lieu d'exercice de la citoyenneté), d'une mobilisation autour d'un projet collectif qui crée une cohésion sociale indépendamment des identités culturelles. Cette identité citoyenne, en dépassant les appartenances, permet de penser la cohabitation culturelle. Elle consiste en l'implication et la cohésion des peuples européens dans un même projet de société qui les conduise à cohabiter.

Cette troisième acception de la citoyenneté européenne incarne la volonté de créer au-delà d'une Union entre États, un espace supranational à la fois politique, social et culturel, qui laisserait la possibilité à toutes les identités nationales de s'exprimer, et à une conscience européenne de s'épanouir. Elle permettrait également, grâce à la mobilisation autour d'un projet commun, d'établir les conditions de la cohabitation culturelle.

Valeurs de cette triple acception

Ainsi la première acception de la citoyenneté européenne engendre une cohabitation européenne encore diplomatique, elle signe plus la volonté de rapprocher des États que celle de rapprocher des peuples. La deuxième acception, elle, définit une cohabitation plutôt *administrative* ; les Européens sont unis via une administration commune et les relations qui les lient

chacun à cette administration. Enfin, dans la troisième acception, nous retrouvons le projet de cohabitation culturelle. La volonté y apparaît de créer les conditions sociétales d'une cohabitation entre les différents peuples européens. Ces trois dimensions sont indissociables les unes des autres. En effet, comment supposer que des individus vont utiliser des droits ou participer à un État représentant un groupe qu'ils n'estiment pas ? Parallèlement, on peut imaginer que sans les nécessités juridiques et politiques qui motivent leur rapprochement, la cohabitation culturelle entre peuples européens n'aurait pas lieu d'être. La coexistence de ces trois acceptions risque cependant d'induire une certaine incompréhension du projet communautaire, car le passage de l'une à l'autre n'est pas évident. La simple existence de droits permet-elle, par exemple, de développer une conscience politique, ce qui semble en être l'objectif ? Par ailleurs, comment l'existence d'une « relation politique directe entre le citoyen et l'Union » aboutit-elle à une relation entre citoyens ?

Ce que nous venons d'observer dans les discours et textes officiels de la Communauté explique ce que les responsables politiques pensent de la citoyenneté européenne, mais ne montre pas ce qu'ils font pour la concrétiser. Observer comment ils tentent d'instaurer l'idée de citoyenneté européenne nous permettra d'évaluer leur réelle volonté de cohabitation culturelle.

2. Du projet de citoyenneté européenne à sa réalisation

La Commission européenne a mis en place plusieurs actions pour informer les citoyens européens de leurs droits. Nous centrerons ici notre analyse sur le programme *Citoyens d'Europe* qui illustre le mieux les espoirs des responsables politiques. Cette campagne a été lancée le 26 novembre 1996 à Bruxelles et les outils qu'elle a mis en place (Numéro vert et brochures) sont encore disponibles. L'initiative est présentée comme la plus ambitieuse jamais entreprise par la Commission européenne. Son budget de 12 millions d'écus est le plus important jamais attribué à une campagne d'information à l'échelle européenne. Grâce à elle, les responsables européens souhaitent engager un « dialogue » avec les citoyens et rapprocher les individus des institutions.

Son premier objectif est de s'adresser au plus grand nombre, à tous ceux qui n'ont pas eu connaissance des systèmes d'information déjà existants. Jacques Santer a ainsi affirmé : « Chacun a le droit de savoir comment l'Union européenne influe sur sa vie quotidienne, et je veux m'assurer que tout le monde puisse accéder à ces informations, pas seulement un public restreint bien informé. »

Le second objectif est de faire prendre conscience au citoyen européen de ses droits afin qu'il adhère au projet communautaire. Enfin, l'ambition est de faire réaliser aux Européens l'impact du statut de citoyen de l'Union dans leur vie quotidienne et de faire en sorte que ces droits soient utilisés. Dans un appel à proposition s'adressant aux ONG⁷, la Commission

définissait ainsi l'action : « L'initiative *Citoyens d'Europe* vise à accroître la prise de conscience, en informant les citoyens de leurs droits, de manière claire et ensuite, à obtenir d'eux une réponse en ce qui concerne l'exercice de ces droits. » L'idée est donc qu'une fois que les citoyens connaîtront ces droits ils les utiliseront. Mais l'objectif principal de cette campagne reste de rapprocher les individus des institutions. Le Parlement européen a ainsi expliqué les objectifs du programme⁸ : « L'initiative *Citoyens d'Europe* a été lancée dans le but de faire mieux connaître aux citoyens les droits et les possibilités que leur ouvre l'Union. [...] Elle concrétise l'engagement de rapprocher l'Union du citoyen pris par le président Santer dans son discours inaugural devant le Parlement européen en janvier 1995. » En les informant sur leurs droits, les responsables européens espèrent rapprocher les citoyens de la Communauté et réaliser ce que nous avons appelé une *cohabitation administrative* devant permettre la cohabitation culturelle.

L'objectif de la campagne est de prendre en compte l'individu dans sa vie quotidienne et d'agir sur sa subjectivité pour faire changer ses perceptions de l'Europe. Dans ce sens, Jacques Santer a affirmé : « Aux mythes et aux ignorances, aux incompréhensions et aux craintes, au scepticisme et au désintérêt, *Citoyens d'Europe* répondra par des faits »⁹. Une nouvelle attention est donc portée aux individus et une relation privilégiée entre individus et institutions semble être souhaitée. La réalité du programme est pourtant tout autre.

Citoyens d'Europe est un système d'information *en cascade*. Grâce à des publicités et des articles parus dans la presse, il informe le grand public de la mise en place d'un numéro vert. Par l'intermédiaire de ce numéro, des guides et des fiches pratiques personnalisées portant sur des droits spécifiques sont envoyés aux personnes souhaitant s'informer. Un service d'aiguillage est également mis en place. Les personnes formulant une question précise sont orientées vers les organismes à contacter. Ce dispositif, bien que nécessaire (il est indispensable qu'un système informe le citoyen de ses droits), reste purement informatif. On n'y observe ni le dialogue attendu, ni l'implication du citoyen nécessaire pour faire changer ses perceptions. De plus, contrairement à l'objectif énoncé, il ne concerne pas le plus grand nombre, mais seulement ceux qui s'intéressent déjà à l'Europe. Le citoyen doit aller lui-même vers l'information, ce qui suppose qu'il souhaite déjà s'informer. La communication sur la citoyenneté répond ainsi à un objectif de prise en compte de la subjectivité du citoyen par une simple information sur des droits. Une telle démarche semble confondre adhésion à un projet politique avec prise de conscience de droits, et considère qu'une telle adhésion entraîne, ou peut se passer, de cohabitation culturelle.

Conclusion

Dans la manière dont elle est présentée, la citoyenneté européenne a un fort potentiel pour préparer la cohabitation culturelle. Dans les faits, elle y contribue peu. Elle témoigne de la prise de conscience de l'importance de l'individu dans la construction européenne et par suite de la

nécessité de la cohabitation culturelle. Elle n'aide cependant pas à sa mise en place. Sa réalité juridique est pauvre, et la communication qui l'accompagne ne prend pas en compte la subjectivité de l'individu. L'idée de Jacques Santer selon laquelle on peut répondre à des sentiments par des faits est extrêmement critiquable ; les opérations mathématiques ne résolvent pas les fantasmes.

Les responsables politiques ont conscience de ce décalage. Dans un rapport, la Commission écrivait¹⁰ : « [l'instauration du concept de citoyenneté de l'Union] vise à approfondir et rendre plus tangible le sentiment d'appartenance du citoyen européen à l'Union européenne, en lui conférant des droits qui lui soient liés. [...] En revanche le concept ambitieux ne se traduit pas encore par des dispositions qui confèrent des droits effectifs, le citoyen ne se voyant attribuer que des droits sporadiques ou incomplets, soumis eux-mêmes à des conditions restrictives. ». Quoi qu'il en soit, la réflexion sur la citoyenneté européenne ne peut pas se limiter aux droits inscrits ou non dans le traité. Elle s'ancre dans un questionnement beaucoup plus large sur le modèle européen à suivre. L'Europe politique n'est pas encore une réalité et tous ne souhaitent pas la voir se réaliser. De même, il paraît difficile de soutenir une citoyenneté européenne à vocation à la fois juridique, politique et culturelle alors que les frontières européennes sont incertaines et qu'il existe plusieurs niveaux d'intégration à l'intérieur même de la Communauté (espace Schengen, zone euro). Vouloir créer les conditions d'une cohabitation culturelle dans une Europe aux frontières mouvantes, c'est en quelque sorte vouloir instaurer les conditions de la cohabitation culturelle universelle. La pluralité d'utilisation du terme citoyenneté européenne reflète en fait l'incertitude quant au projet européen à suivre. La notion repose la question de la compatibilité entre intégration politique et élargissement. Peut-on établir des conditions solides de cohabitation culturelle sans proposer un cadre précis à son extension ?

NOTES

1. Le passage de l'Union économique à l'Union politique est développé de manière approfondie dans l'ouvrage de WOLTON, Dominique, *Naissance de l'Europe démocratique*, Paris, Flammarion, 1993.
2. Pour le détail de ces droits, leurs potentialités et leurs limites, on peut lire : WIHTOL DE WENDEN, Catherine, *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences po, 1997.
3. Rapport du Parlement européen sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne, le 29 octobre 1996.
4. MILON, Alain, JOUVE, Michèle, *Communication et Organisation des entreprises, Approche critique et cas pratiques*, Rosny, Bréal « Synergies », 1996, p. 91-93.
5. Avis du Comité économique et social sur l'Europe des Citoyens, 1992.

6. WIHTOL DE WENDEN, Catherine, *op. cit.*
7. *Journal officiel des Communautés européennes* du 27 mai 1997, p. 9-10.
8. Parlement européen, groupe de travail du secrétariat général, Task-Force « Conférence intergouvernementale », fiche thématique sur la citoyenneté européenne.
9. Jacques Santer, déclaration sur la campagne *Citoyens d'Europe* à l'occasion de son lancement officiel le 26 novembre 1996 à Bruxelles.
10. Conférence intergouvernementale 1996, rapport de la Commission pour le groupe de réflexion, Bruxelles 1995.

R É F É R E N C E S B I B L I O G R A P H I Q U E S

- CAMILLERI, Carmel, « L'Europe : une construction interculturelle ? » in *Cultures en mouvement*, 2, avril/mai 1997, 66 p.
- GREL, Jacques, « La citoyenneté au cours des temps », in *Dialogues*, avril 1994.
- HERMANT, Paul, « Considérations sur la société civile », in *Via Europa*, Été 1995, p. 17-23.
- LÉVI-STRAUSS, Claude, *L'identité*, Paris, Presses universitaires de France, 1977, 344 p.
- MILON, Alain, JOUVE, Michèle, *Communication et Organisation des entreprises, Approche critique et cas pratique*, Rosny, Bréal « Synergies », 1996, 287 p.
- MORIN, Edgar, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, 226 p.
- PARISOT, Françoise, *Citoyennetés nationales, citoyenneté européenne*, Paris, Hachette Éducation, 1998, 384 p.
- SCHNAPPER, Dominique, MENDRAS, Henri, *Six manières d'être européen*, Paris, Gallimard, 1990.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine, *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 107 p.
- WOLTON, Dominique, *Naissance de l'Europe démocratique*, Paris, Flammarion, 1993, 454 p.
- Dossier « Identité, identités », *Sciences Humaines*, 15, décembre 1996 - janvier 1997.