

CITOYENNETÉ COMMUNE ET DIFFÉRENCIATION CULTURELLE

Abriter sous un même toit des populations de cultures différentes ou, dit autrement, conjuguer différenciation culturelle et organisation d'un espace public commun est, depuis plus d'un siècle, une question récurrente des débats intellectuels et politiques sur la nature démocratique des États-Nations. Périodiquement des événements dramatiques se chargent d'en rappeler l'actualité.

Cette question est évidemment au cœur de la construction européenne. Elle me semble en résonance avec une autre question, plus modeste apparemment mais non moins actuelle, celle du rôle des associations dans la consolidation de la citoyenneté démocratique. L'une et l'autre, en effet, actualisent et spécifient la problématique quelque peu usée des rapports entre l'État et la société civile. Dans le premier cas, la question est généralement posée à partir d'une vision « descendante », de l'État vers la société : peut-on et doit-on organiser les institutions de l'espace public pour laisser s'y déployer une différenciation des identités culturelles ? Dans le second cas, la question procède plutôt d'une vision ascendante : comment peut-on irriguer et vivifier les institutions d'une démocratie par « l'énergie civique » de citoyens qui s'associent librement pour réaliser ensemble un objectif d'intérêt commun ? Dans un cas comme dans l'autre, c'est aussi la question de l'articulation du particulier et de l'universel qui est posée ; mais, dans le premier cas, l'irruption du particulier dans l'universel est perçue, en France du moins, comme une menace pour l'ordre démocratique alors que, dans le second, elle en serait au contraire un indispensable auxiliaire.

Ayant été personnellement fortement impliqué dans chacun de ces deux débats, il m'a semblé intéressant de les rapprocher et, plus précisément, de réfléchir à ce que la problématique associative pouvait apporter à la question de la différenciation culturelle dans l'espace public.

1. La protection des minorités nationales

Rappelons d'abord en quels termes la première question est traditionnellement posée en France. Le débat provoqué par les efforts du Conseil de l'Europe pour apporter une protection

internationale aux minorités nationales à l'intérieur des États européens est on ne peut plus éclairant. En janvier 1993, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait un projet de « protocole additionnel » à la Convention Européenne des Droits de l'Homme relatif aux droits des personnes appartenant à une minorité nationale. Auteur et rapporteur de ce texte, j'avais dû batailler ferme et longuement (deux ans de débats en commission, entrecoupés de trois rapports en séance plénière) pour en arriver là. Sitôt le vote acquis, le débat reprit de plus bel et s'amplifia quand, deux ans plus tard, une convention cadre fut adoptée par les représentants des gouvernements et ouverte à la signature et à la ratification des États membres. Ce débat fut particulièrement vigoureux en France. Les Français se considèrent, en effet, volontiers comme les gardiens d'une forme d'orthodoxie républicaine selon laquelle les différences entre individus et groupes sociaux sont parfaitement légitimes et doivent être protégées dans l'espace privé mais ne sauraient en aucun cas interférer avec la parfaite transparence et homogénéité de l'espace public qui, lui, ne connaît que des individus dont il garantit la rigoureuse égalité en droit, par la grâce de l'unité et de l'indivisibilité de leur commune citoyenneté. Ce refus de toute différenciation au sein de l'espace public concerne évidemment, en premier lieu, celle provenant d'une appartenance particulière à une communauté, qu'elle soit linguistique, religieuse, ethnique...

Impossible, pour ce protocole européen, d'échapper à l'accusation d'hérésie malgré les précisions que j'avais apportées à cette fin dans son texte même. Trois d'entre elles méritent d'être citées car elles devraient permettre de dépasser les blocages intellectuels de ce débat :

— Les droits reconnus sont ceux d'individus et non de collectivités ou de communautés. Cela découle directement de l'inscription de ces propositions dans la problématique de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui ne reconnaît comme droits de valeur universelle que ceux de la personne humaine en tant que telle et donc qui ne peut traiter de droits collectifs mais seulement de droits individuels pouvant, le cas échéant, s'exercer en commun.

— Ces droits sont bien de nature universelle puisqu'ils sont les mêmes pour tous les individus, qu'ils se réclament d'une culture minoritaire ou de la culture majoritaire. C'est ce que traduit, notamment, leur réversibilité dans les situations de collectivités locales où les ressortissants de la culture majoritaire d'un État se trouvent en position minoritaire. Comme pour d'autres droits, toutefois, ceux-ci peuvent être soumis à certaines conditions pratiques d'exercice qui doivent être précisées dans la loi et appliquées sous le contrôle du juge (par exemple, conditions pour qu'une langue minoritaire puisse être utilisée dans l'enseignement ou dans les rapports avec l'administration ou la justice...).

— L'appartenance à une ou à plusieurs minorité(s) nationale(s) ouvrant l'accès à ces droits ne peut avoir d'autre source que le libre choix de l'individu qui s'en réclame (choix provisoire et révocable à sa demande) et ne peut donc en aucun cas relever d'une forme d'assignation à résidence communautaire ni de la part de l'État, ni de celle d'une quelconque instance prétendument représentative de la minorité en question.

Si les gardiens de notre temple républicain restèrent sourds à ces arguments c'est, sans

doute, que les raisonnements normatifs qu'ils utilisent aux fins de constituer la République avec les matériaux que leur fournissent les catégories abstraites et transcendantes d'une raison à prétention universelle ne parviennent pas, par leur nature même, à prendre en compte quelque réalité concrète, particulière et contingente que ce soit. Si grande, toutefois, est la force de séduction de ce modèle théorique qu'il a semblé, pour un temps, réussir à modeler la réalité française à son image. Ce n'était, on le sait qu'en partie vrai. Ce l'est de moins en moins dans la France actuelle et, en tout cas, cela ne peut l'être à l'échelle européenne.

Nous vivons ainsi au cœur d'une étrange et intenable contradiction. D'un côté, notre conception de l'espace public démocratique est d'une cohérence intellectuelle si forte et si exigeante qu'elle interdit toute inflexion ou compromission, de l'autre, la réalité démocratique française que vivent concrètement nos concitoyens s'en éloigne chaque jour davantage. Bien plus, les projets pour rétablir la démocratie là où elle a été mise à mal (les Balkans, l'ex-URSS, l'Algérie..., la Corse...) et pour construire de toutes pièces un nouvel espace public à l'échelle européenne qui soit porteur d'un progrès de civilisation sont à la recherche de fondements on ne peut plus hétérodoxes : ils font en effet du respect des identités spécifiques la garantie de règles démocratiques communes, prétendant ainsi reconstruire l'universel en y intégrant le particulier. Ils voient même dans le droit à la différence non pas le risque de la différence des droits, mais au contraire le socle pour refonder un droit commun.

2. L'appel aux associations

Paradoxalement, les mêmes qui défendent d'autant plus jalousement les principes fondateurs de notre citoyenneté républicaine qu'ils les sentent fragilisés, sont aussi souvent ceux qui s'adressent avec insistance aux associations pour qu'elles les aident à revitaliser nos institutions et nos vertus publiques défaillantes. Or le fait associatif relève toujours de la mobilisation d'individus pour réaliser ensemble des objectifs particuliers et contingents, pour conduire ensemble une action ou gérer un service commun spécifique, pour défendre un intérêt, promouvoir une cause, un point de vue dans l'espace public. Il s'agit donc bien d'un investissement de l'espace public par des forces de différenciation à l'œuvre dans la société civile d'un mode d'entrée dans l'espace public proche de celui que l'on récuse lorsqu'il s'agit de minorités culturelles. Pourquoi ce qui inquiète là est-il souhaité ici ? L'analyse du rapport ambigu de l'État et des associations peut fournir des éléments de réponse et ouvrir quelques pistes pour réfléchir à la construction européenne sur la base de ses différences culturelles.

La liberté d'association fut une longue et difficile conquête. L'Église catholique et l'État français se sont disputés au cours des siècles le monopole de l'organisation et du contrôle de la société civile, lui laissant peu d'espace et de liberté pour s'organiser elle-même. L'État, pour sa

part, a mené un combat contre toute forme d'organisation collective susceptible de fragmenter la société et s'interposer entre lui et les citoyens : contre les puissances féodales et les bourgeois des « villes libres » au Moyen Âge, contre les parlements régionaux et les minorités protestantes ou juives sous l'Ancien Régime, contre les congrégations religieuses et les corporations pendant la Révolution, contre les clubs politiques, les loges maçonniques et les différentes formes de sociétés d'entraide et d'associations ouvrières pendant le XIX^e siècle.

Il y eut, certes, des exceptions ; mais ce qui était toléré à une époque, était poursuivi à la suivante de sorte que, sur la longue durée, la citoyenneté française s'est construite dans un face-à-face entre l'État et les individus. La loi de 1901 parvint à lever l'obligation de demander l'autorisation du ministère de l'Intérieur pour créer une association ; mais elle fit de la déclaration en préfecture la condition d'accès à la personnalité juridique... Et encore s'agit-il d'une personnalité juridique tronquée.

Depuis lors, le secteur associatif s'est considérablement développé, mais à l'ombre de l'État, sous sa protection, son contrôle juridique et surtout sous sa tutelle financière. Le secteur associatif français se distingue de tous les autres par l'importance de son financement public (plus de 50 % de ses recettes) sous forme de subventions ou de mises à disposition de fonctionnaires. On prétend souvent qu'il y aurait une sorte d'antinomie entre la croissance de l'État-Providence et le développement des associations, que, selon un phénomène de vases communicants, le premier s'étendrait en reprenant à son compte des services développés préalablement sous forme associative. Les associations auraient alors une utilité réelle mais limitée dans le temps, celle de faciliter l'expression d'un besoin émergent et d'expérimenter les moyens d'y répondre, bref de défricher les terrains d'expansion de l'État-Providence. La croissance de ce dernier, à terme, ne pourrait se faire qu'au détriment des associations. La société civile serait condamnée à être absorbée tout entière dans l'État-Providence.

Cette fonction de tête chercheuse et ce mécanisme de substitution par absorption existent à l'évidence, mais bien d'autres phénomènes jouent en sens inverse de sorte que le développement de l'État-Providence, loin d'étouffer les développements associatifs, en a été au contraire et continue d'en être un formidable accélérateur.

Trois mécanismes méritent particulièrement d'être signalés :

— Les associations occupent un espace public ouvert par la définition de nouveaux droits civils et sociaux pour y développer de nouvelles activités collectives. Le droit à des congés payés suscite le développement des associations de tourisme populaire, le droit à la formation continue celui des associations de formation professionnelle, l'ouverture de l'accès aux ondes FM provoque le développement des radios associatives...

— Au fur et à mesure que de nouveaux droits sont reconnus, des associations se développent par la mobilisation des « ayants-droit », pour les défendre et les étendre : retraités, chasseurs, anciens combattants, la liste est infinie des associations de défense d'intérêts corporatifs disposant de statuts et de droits spécifiques.

— Enfin, et surtout, les associations se développent pour gérer des services et des prestations financées par les pouvoirs publics dans une sorte de délégation de service public. Relèvent de cette relation particulière à l'État, la majeure partie des associations du vaste secteur médico-social et une bonne partie de celles du secteur de l'éducation populaire.

3. Anciennes et nouvelles associations, un nouveau rapport de l'État et de la société civile

Il y a dans cette intimité croissante entre l'État et les associations à la fois comme un aveu d'impuissance de la part de l'État et, pour les associations, un risque accru « d'instrumentation ».

Plus l'État-Providence pousse ses tentacules dans les profondeurs du corps social, plus il diversifie ses cibles, plus il rencontre les limites des formes « administratives » de son mode d'intervention et plus il a besoin de relais associatifs pour ajuster son action aux irréductibles spécificités de ses terrains d'intervention. La mise en mouvement des personnes concernées par l'action publique — les bénéficiaires, leurs proches mais aussi les citoyens motivés par les finalités de l'action en cause — est une condition de réussite. Il n'y a pratiquement plus de politique qui ne s'appuie, à cette fin, sur des dynamiques associatives.

Mais plus l'État recherche ces formes nouvelles de partenariat avec la société civile, plus il craint de voir se diluer la cohérence et la lisibilité de l'action publique ainsi que les critères d'égalité d'accès qui en fondent la légitimité, et plus il cherche à se prémunir en normalisant les conditions d'intervention de ses partenaires associatifs : les procédures d'appel d'offre et le conventionnement en sont les deux principaux instruments.

Mais plus il « instrumente » ses partenaires associatifs, plus il les attire dans une logique purement administrative, et plus il affaiblit paradoxalement la vertu associative dont il a besoin, cette fameuse « utilité sociale » liée à la spontanéité et à l'autonomie de l'investissement de l'espace public par les citoyens, à la mobilisation dans l'espace public de leur « énergie civique », de cette « religion civile » à laquelle les révolutionnaires faisaient déjà appel.

Dès lors l'État et ses grands partenaires associatifs sont conjointement tirés vers le bas dans cette crise de confiance, c'est-à-dire à la fois de crédibilité et de légitimité, qui frappe toutes les institutions de la représentation, de la médiation et de la régulation politiques. On en connaît les symptômes : baisse des adhésions aux organisations collectives, participation électorale erratique et volatile avec une montée des votes protestataires et des votes en faveur du Front National, effondrement de la confiance à l'égard de toutes les institutions de la République, (le Parlement, l'Administration, la Justice...) et surtout montée des « incivilités ». Il ne semble pas que l'ouverture croissante de l'action publique à la participation associative ait pu enrayer cette

dégradation. En revanche, par contagion, il semble bien que certains grands réseaux associatifs soient désormais menacés du discrédit qui frappe les institutions publiques.

Toutefois, parallèlement à cet affaiblissement des liens sociaux institutionnalisés, structurés par l'État-Providence et ses prolongements associatifs, divers signes de recomposition des liens civiques et sociaux se manifestent au sein du corps social, notamment sous forme associative. Une première indication de ces nouvelles dynamiques associatives est fournie par la croissance exceptionnellement élevée du nombre de nouvelles associations déclarées chaque année en préfecture. Mais ce sont les changements qualitatifs à la base de ce regain de dynamisme qui sont les plus significatifs. De nouveaux enjeux de vie collective et de nouvelles formes d'investissement militant de l'espace public sont, en effet, les moteurs évidents de cette nouvelle mobilisation civique qui contredit la vision pessimiste déduite du constat précédent de « panne institutionnelle ».

Deux types d'enjeux mobilisent ces nouveaux engagements associatifs :

— Ce sont d'abord les enjeux de *développement personnel*, tout ce qui contribue à l'affirmation et à l'épanouissement des potentialités propres de chacun, une forme d'expansion de la sphère individuelle privée, mais par le truchement d'activités collectives. L'explosion des associations culturelles, notamment musicales, et du secteur associatif des loisirs, notamment des associations sportives, témoigne de ce premier type de motivations.

— Ce sont ensuite de nouveaux enjeux de *solidarité* qui émergent sur le devant de la scène publique, nouveaux par leur objet mais surtout par la façon dont les citoyens s'en saisissent. Loin de présenter une demande à la puissance publique pour qu'elle la satisfasse par le service d'une nouvelle prestation, les citoyens manifestent un désir de solidarité active dont ils conservent la maîtrise par l'intensité de leur investissement personnel, qu'ils soient bénévoles ou professionnels. Certes, ce faisant, ils entrent en relation avec la puissance publique mais c'est une relation de tension permanente où s'exprime une exigence d'autonomie et de dignité du social en forte rupture avec la logique antérieure de l'État-Providence. Ce nouveau militantisme associatif se retrouve dans une multitude de nouveaux champs de mobilisation collective : SIDA, toxicomanie, chômage, logement, santé, droits de l'homme, sans-papiers, immigrés, parité, environnement, développement local, initiative économique, solidarité internationale... La liste est longue de tous ces nouveaux enjeux où se jouent les équilibres fondamentaux de nos sociétés. Délaisant la périphérie, la mobilisation associative nouvelle vise toujours le cœur de la société.

La forme de l'engagement militant est également en forte rupture sur un autre plan par rapport aux formes antérieures. Le refus de tout embrigadement, d'un engagement sur la base d'un projet global, au terme indéfini mais structuré par ses références idéologiques, s'accompagne du désir exactement inverse d'un engagement dont l'individu garde à tout moment la maîtrise, intense mais limité dans le temps et dans l'espace, conditionné par l'obtention d'un résultat concret dont la qualité demeure le seul moteur de l'engagement. La très grande versatilité et mobilité des engagements associatifs qui en résulte, ce « zapping » dont se plaignent

nombre de dirigeants, ne sont pas un signe d'incohérence mais au contraire la marque d'un souci de cohérence personnelle dans la continuité de ses choix sociaux et civiques, à l'opposé d'une délégitimation à quelque organisation que ce soit du soin de donner sens et cohérence à son engagement. Il est caractéristique que ces deux axes de la nouvelle militance associative, développement personnel et solidarité, ne sont pas vécus comme antinomiques mais comme complémentaires ; ils participent, semble-t-il, de cette montée de valeurs « post-matérialistes » où beaucoup, avec Inghehart, voient le prolongement de la révolution culturelle des années soixante.

Il est intéressant de noter que la crise, loin d'annuler les effets culturels des années de forte croissance qui l'ont précédée, semble au contraire les avoir confortés en accélérant leur diffusion tout en leur enlevant, en les banalisant, leur dimension subversive.

Il y a donc dans l'intensité de cette volonté d'intervention des individus dans l'espace public, dans cette revendication d'une citoyenneté active fondée sur la reconnaissance mutuelle et le respect de l'autonomie et de la spécificité individuelles, un défi pour toutes les formes antérieures d'organisation collective, pour tous les modes antérieurs de structuration de l'espace public. N'y a-t-il pas une certaine similitude entre ce défi et celui que doit relever la construction de l'Union Européenne ? Il s'agit en effet dans les deux cas d'inventer une nouvelle ingénierie organisationnelle apte à canaliser cette énergie citoyenne pour définir les nouvelles bases d'un bien commun, d'une société en devenir, pour élaborer ensemble le cadre institutionnel et le socle de valeurs communes d'un nouvel espace public ouvert à l'apport de tous ceux qui souhaitent l'habiter. Inventer cet « universel concret », selon la formule de Pierre Hassner, qui sera le fondement des démocraties du prochain siècle.