

**Dominique Schnapper**

*Centre de Recherches historiques, CNRS/EHESS, Paris*

## **LA RELATION À L'AUTRE À TRAVERS LES CITOYENNETÉS DE L'EUROPE**

Les « pieuses paroles » prononcées dans les institutions européennes, pour reprendre l'expression qu'avait utilisée Claude Lévi-Strauss à propos de la lutte des fonctionnaires internationaux contre le racisme, ne sauraient masquer les difficultés que rencontre inévitablement la construction politique de l'Europe. Les hommes de la technique et de la production parlent un langage proche et la collaboration économique est relativement facile, lorsqu'elle se déroule entre pays voisins — même si des échecs dans des projets de mariages industriels (Renault et Volvo, par exemple) ont confirmé ce que des sociologues avaient établi, à savoir que les mêmes exigences techniques ne débouchent pas sur les mêmes organisations des entreprises : les modes de formation, les rapports entre le système d'enseignement et le monde économique, le style des relations entre les hommes font que les entreprises sont aussi nationales.<sup>1</sup> *A fortiori*, le dialogue et la collaboration politiques sont-ils encore plus étroitement liés aux traditions nationales. La construction d'une entité politique européenne ne peut être que le fruit du travail et de la volonté des hommes politiques, des intellectuels et de tous les citoyens de l'Europe.

Si l'on juge, comme je le fais, que la construction de l'Europe est tout à la fois raisonnable et souhaitable, il importe non de nier ou de refouler la force des identités et des institutions nationales, mais de les prendre en compte. Les nations européennes ont été forgées par des siècles de vie commune et de combats qui les opposaient les unes aux autres. Les campagnes électorales, au moment des référendums sur le traité de Maastricht, ont révélé combien les résistances des populations à la construction européenne étaient liées à leur attachement à la dimension historique et identitaire des nations. On ne devrait pas négliger le fait que la

démocratie moderne est née à l'intérieur des nations ni que ces dernières restent aujourd'hui encore le lieu de la continuité historique et l'une des sources de l'identité collective et individuelle.

Toute nation a pour principe et pour effet de transcender les diversités et les particularismes par le principe et les institutions de la citoyenneté, mais les formes concrètes de ces institutions varient sensiblement selon l'histoire des nations<sup>2</sup>. Les conceptions de la citoyenneté diffèrent d'un pays à l'autre, comme le montrent, en particulier, les différentes manières de traiter des étrangers. « La relation à l'autre » est le meilleur révélateur de l'identité de soi<sup>3</sup>. C'est aussi un des obstacles à une véritable coopération politique ou, pour parler en termes plus optimistes, un des défis auquel doit répondre la construction d'une Europe politique.

Rien n'en illustre mieux les difficultés que les dialogues entre « experts » de l'immigration et, plus généralement, les malentendus entre Européens, peu disposés à comprendre et admettre la logique des politiques que mène le pays voisin à l'égard des populations étrangères ou d'origine étrangère, particulièrement celles venues du sud<sup>4</sup>. Or, la question n'est pas seulement théorique, elle constitue un véritable enjeu politique. À travers la manière de traiter les étrangers résidents — en choisissant de les inclure dans la communauté politique soit par la citoyenneté individuelle, soit en les constituant en minorités, ou bien de leur accorder droits économiques et sociaux en leur conservant leur extranéité —, c'est la conception même de l'ordre politique qui s'exprime. Elle s'inscrit dans la mémoire des peuples et constitue une des réalités à partir desquelles pourra se construire la véritable « Europe des citoyens ».

L'histoire des institutions et des idées nationales singularise chacun des pays engagés dans la construction de l'Europe. On ne saurait imposer à l'un d'entre eux, au nom de l'ambition européenne, des conceptions qui sont liées, dans un autre, à une histoire multiséculaire, sans heurter la conscience historique des citoyens. Chacun a sa logique et ses institutions : le « jacobinisme » français, lié à une conception de la nation dont les origines remontent au Moyen Âge, que l'universalisme rationaliste des Révolutionnaires a renforcée ; le « multiculturalisme » britannique, né de l'histoire de la démocratie parlementaire, qui y est perçu comme le produit de la représentation des groupes et des classes dans la vie publique ; les politiques « d'émancipation des minorités » aux Pays-Bas et en Suède, issues de la tradition libérale ; la politique d'inclusion/exclusion dans une entité ethnico-linguistique fondée sur la notion de « peuple allemand ».

En outre, pour ce qui concerne les politiques à l'égard des immigrés, les expériences historiques ont été différentes. L'Italie et l'Espagne furent jusqu'au début des années 1980 des pays d'émigration, non d'immigration, elles réfléchissent aujourd'hui dans l'urgence à ce que serait désormais une politique qui pourrait répondre à cette situation nouvelle. L'empreinte des politiques coloniales persiste dans les relations bilatérales et dans le style des relations entre les groupes en France, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Belgique. Le passé allemand explique la législation sur le droit d'asile, plus accueillante que celle des autres pays européens.

Seule la France est un pays d'immigration depuis près de deux siècles, formant de ce point de vue en Europe une « exception ».

La construction nationale en France s'est faite depuis des siècles autour de et par l'action de l'État. La citoyenneté proclamée par la Révolution française, le fait que la France ait été un pays d'immigration plus d'un siècle avant les autres nations européennes, conduisent à prolonger ce qui a toujours été la politique à l'égard des immigrés : les transformer ou, en tout cas, transformer leurs enfants en citoyens<sup>5</sup>. En France, on le sait, la logique de la citoyenneté s'oppose à celle des minorités. Cette politique d'intégration individuelle est critiquée par les voisins européens qui soulignent que, par son caractère volontariste, elle provoque des traumatismes parmi les immigrés ou leurs enfants dont on refuse de prendre en cause les spécificités. L'intégration « formelle » par citoyenneté nie, selon eux, les réalités sociales : les particularismes culturels des immigrés, le racisme de la population locale.

En Grande-Bretagne, au contraire, les anciennes « nations » ou « royaumes », comme le Pays de Galles ou l'Écosse, ont toujours gardé une véritable identité collective, sanctionnée par des droits culturels. Elles ont disposé de leurs propres régiments au sein de l'armée du Royaume-Uni et de leurs équipes sportives. Les identités galloise ou écossaise pouvaient être libéralement reconnues, dans la mesure où la commune allégeance à la Couronne britannique, l'histoire de la naissance du parlementarisme, le partage des mêmes valeurs et un sentiment commun de supériorité fondé sur la puissance mondiale des Britanniques assuraient une forme spécifique d'intégration nationale. Les entités musulmanes ou pakistanaises aujourd'hui peuvent d'autant mieux être reconnues dans la vie sociale que les identités des Irlandais, des Gallois ou des Écossais continuent à être vivantes et que le gouvernement de Tony Blair est en train de leur accorder des droits spécifiquement politiques. De plus, la politique impériale n'avait jamais visé à transformer les populations indigènes des pays du Commonwealth en citoyens britanniques. Le plus généralement, les Britanniques adoptèrent la règle du Home Rule, c'est-à-dire qu'ils respectaient les formes de la vie locale et se contentaient de consolider le pouvoir des chefs traditionnels et de les contrôler. La manière de traiter les citoyens britanniques originaires de l'ancien Commonwealth prolonge cette histoire. Les communautés « asiatiques » gardent une certaine autonomie et une sorte de gouvernement indirect se perpétue sous la forme de Commissions représentant les immigrés anciennement colonisés, qui assurent un rôle d'intermédiaire avec les responsables nationaux.

Plus profondément, la démocratie britannique est née de l'idée de protéger les libertés par la création de contre-pouvoirs, issus de la représentation politique des principales forces sociales. Elle continue à prendre en compte l'expression collective des ordres, des corps et des classes. Le pluralisme y est perçu comme l'expression « naturelle » des libertés publiques. La représentation politique des particularismes en tant que tels y est normale ; l'intérêt général est composé des intérêts particuliers : « Chaque classe connaît des choses qui ne sont pas connues des autres gens et chaque classe a des intérêts plus ou moins spécifiques »<sup>6</sup>. Dans la tradition utilitariste de la démocratie, les divers groupes sont représentés dans l'espace politique en raison

même de leur spécificité et, en défendant leurs propres intérêts, ils contribuent à l'intérêt général et au bon fonctionnement de la société. En Angleterre, la logique de la citoyenneté se combine avec des minorités : on est tout ensemble citoyen britannique et membre d'une minorité, ou même citoyen par l'appartenance à une communauté.

On comprend dès lors la part faite à une politique de « minorités » ou de « communautés » — le premier terme pouvant avoir une connotation négative est souvent remplacé par le second, mais le sens de la politique désignée par l'un ou l'autre terme est le même. Ainsi, aujourd'hui les « Asiatiques », c'est-à-dire les Britanniques originaires de la péninsule indienne, ont une forte existence collective. Ils forment de véritables communautés, organisées autour de leur mosquée qui constitue un centre à la fois religieux, social, culturel et politique. Les responsables interviennent au nom de la « Communauté » dans la vie publique locale et même nationale, ils réclament et obtiennent des mesures particulières pour préserver leur identité collective : législation particulière dans les écoles, reconnaissance des fêtes musulmanes, etc<sup>7</sup>.

La politique allemande consiste à maintenir la distinction entre nationaux et étrangers. La politique de *Gastarbeiter* fut d'abord conçue comme une simple politique de main-d'œuvre. Les travailleurs étaient recrutés par contrats limités dans le temps, en fonction des besoins de l'économie. C'étaient des « hôtes provisoires », qui, selon la formule de Simmel, « arrivent aujourd'hui pour repartir demain ». Si un grand nombre d'entre eux sont aujourd'hui en fait stabilisés, les représentations sociales et la politique restent marquées par ce projet qui s'inscrit dans la conception ethno-culturelle de la nation allemande. La terminologie officielle ne parle pas d'« immigrants » mais d'« étrangers » (*Ausländer*), de *Ausländische Arbeitskräfte*, de *Fremdarbeiter*, de *Gastarbeiter* ou de *Fremde*. L'Allemagne continue officiellement à ne pas se reconnaître comme un pays d'immigration. Depuis le changement de politique lié à la crise économique, on parle de *Ausländische Arbeitnehmer* ou *Ausländische Mitbürger* ou même de *Passfremder*. Ni la notion de « minorité » culturelle ou politique, ni celle d'immigrant ne sont introduites dans la vie publique, celle d'étranger n'est pas évacuée.

Au cours des années 1960-1970, les étrangers bénéficiaient des droits civils, comme tout individu dans un État de droit, mais se voyaient refuser toute participation publique. Ils n'avaient ni le droit à la liberté de réunion, d'association, de mouvement, ni le droit de choisir une profession, un lieu de travail et d'éducation. Le droit de la nationalité, très étroitement fondé sur le *jus sanguinis*, ne leur donnait pratiquement aucune possibilité d'obtenir la nationalité allemande. On ne l'acquiert en effet que par la naturalisation. La loi ignore les mécanismes d'acquisition automatique ou semi-automatique de la nationalité. Le mariage avec un national ne donne que le privilège d'une naturalisation un peu moins difficile. Cette dernière reste la seule prérogative des autorités, le coût en est élevé, les conditions posées sont exigeantes et susceptibles d'être « interprétées » par les autorités chargées de les appliquer.

On s'est efforcé, à la suite de la crise économique, de renvoyer les immigrés devenus inutiles dans leur pays. Mais devant l'échec des mesures prises en ce sens, la politique, de fait, a consisté à accorder progressivement aux étrangers régulièrement installés les droits sociaux et ceux qui

sont liés à leur emploi dans l'entreprise. Ils ont aussi le droit de militer dans les partis et les syndicats et la liberté d'association, dont profitent largement les associations musulmanes et kurdes. Tout de suite après la réunification, des mesures plus libérales ont été adoptées pour ce qui concerne le droit de la nationalité. Ces dispositions toutefois restent timides, les étrangers ont été peu nombreux à les utiliser. Le droit de la nationalité n'a pas été fondamentalement modifié : on ne transforme ni les étrangers, ni leurs enfants en citoyens allemands. Mais l'Allemagne pourra-t-elle longtemps continuer à traiter comme des étrangers ceux qui sont nés à Francfort ou Hambourg où ils ont été scolarisés, et qui participent activement à la vie collective ? Pourra-t-elle longtemps appliquer aussi rigoureusement le principe du droit du sang, alors que se construit l'Europe, destinée à multiplier les échanges entre les « Communautaires » ?

Les termes mêmes utilisés pour désigner les populations étrangères ou d'origine étrangère révèlent combien les conceptions des divers pays européens divergent. Pour les Allemands, il s'agit toujours d'étrangers, pour les Britanniques, de minorités raciales (on a longtemps parlé de Black aussi bien à propos des Jamaïquains ou des Africains que des Indiens) ou ethniques, pour les Néerlandais et les Suédois de minorités culturelles, pour les Français d'immigrés, puis de nationaux/citoyens. À travers les mots de la vie sociale, c'est le rapport à l'autre qui s'exprime, la tradition de l'intégration nationale et de ses modalités, la conception de la citoyenneté. Chacun étant tenté de juger la politique de l'autre à travers ses propres conceptions, il est facile de glisser du constat des différences à la condamnation. C'est ainsi qu'Anglais, Suédois et Néerlandais critiquent sans indulgence la politique française et son jacobinisme, accusés de nier les identités culturelles des uns et le racisme des autres, au nom d'un soi-disant universalisme qui aboutit, d'un côté, à ne pas respecter la véritable personnalité des « minorités », à les contraindre autoritairement à s'« assimiler » — terme devenu tabou — à la culture majoritaire et dominante et, de l'autre côté, à ne pas lutter suffisamment contre le racisme. Réciproquement, la plupart des experts français soulignent les effets pervers des « politiques multiculturelles » dont les conséquences objectives consistent à stigmatiser les étrangers, à les constituer en « minorités », par définition inférieures, à ne pas leur donner les moyens de s'intégrer pleinement sur une base égalitaire à la vie de la société dans laquelle ils sont installés. À long terme, cette politique ne peut que contribuer à les installer dans un « ghetto », à la fois social et racial et réduire le fonctionnement de la démocratie à un « lobbying » politique, dans lequel disparaîtrait la notion d'intérêt collectif, au moins à titre de tendance. Seule une politique énergique d'intégration des populations issues de l'immigration permet, selon eux, d'éviter cette évolution.

Il faut sortir de ce dialogue de sourds et comprendre la logique des diverses conceptions politiques, éviter de juger les uns et les autres d'après leurs ratés ou leurs dysfonctionnements. Toute politique a un coût, aucune n'échappe aux effets pervers. L'opposition entre les conceptions de « la relation à l'autre » est d'abord objective : la politique menée à l'égard des immigrés ou des populations d'origine immigrée n'est effectivement pas la même. Si l'on admet qu'il existe de manière idéale-typique, trois politiques possibles — stabiliser les immigrés en leur donnant

des droits exclusivement économiques et sociaux, transformer les étrangers en citoyens selon les modalités nationales ou les constituer en « minorités » auxquelles on reconnaît des droits spécifiques —, il est clair que l'Allemagne tend vers la première du moins jusqu'au récent changement politique, la France vers la deuxième et les pays de l'Europe du nord vers la troisième. Mais les mots, les idées et les mesures ne sont pas moins opposés que les politiques. La citoyenneté, la perception de l'autre et la manière de le traiter sont au centre des valeurs collectives : la réalité objective ne saurait être — moins encore qu'ailleurs — séparée des représentations.

La tradition française ne peut être un modèle pour tous. Transférer dans les autres pays les formes d'intégration que l'on qualifie de « jacobines » pourrait rompre avec le libéralisme inscrit dans le pluralisme des instances de la vie sociale qui reste un des ciments de la cohésion nationale, donc sociale, de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas ou de la Suède, avec le fédéralisme allemand. Réciproquement, appliquer au nom d'une règle de la majorité, les modèles d'intégration de l'Europe du nord dans un pays comme la France — reconnaissance de minorités culturelles disposant de droits spécifiques, expression sociale et même politique, ou en tous les cas, publique des « Communautés » — contribuerait à affaiblir le lien social dans un pays qui fut, depuis plus de deux siècles, une nation dont le projet collectif était d'abord politique.

La tradition, par définition, n'est pas fixée une fois pour toutes ; les formes de l'intégration nationale et des pratiques démocratiques se transforment avec le temps, avec l'évolution des liens sociaux et des institutions politiques, avec les exigences de la modernité et la mondialisation des échanges de produits, d'informations, des capitaux et de populations. Ni les nations, ni l'ensemble des institutions qui assurent l'intégration de la vie collective ne sont immuables. Les nations ne constituent en aucune façon, cela va de soi, la « fin de l'histoire ». C'est pourtant à partir des traditions nationales, et non contre elles, que les politiques européennes pourront être menées avec succès. C'est à partir des traditions nationales, et non contre elles, qu'on pourra construire progressivement une citoyenneté européenne.

#### NOTES

1. Les travaux classiques sur ce sujet sont ceux de MAURICE, Marc et al., *Production de la hiérarchie dans l'entreprise. Recherche d'un effet sociétal, France Allemagne*, Paris, Presses Universitaires de France « Sociologies », 1982 et D'IRIBARNE, Philippe, *La logique de l'honneur*, Paris, Le Seuil, 1989.
2. Ce fait est développé et argumenté dans notre ouvrage : *La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard « NRF/Essais », 1994.
3. SCHNAPPER, Dominique, *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard « NRF/Essais », 1988.
4. Dans toutes ces analyses, je dois beaucoup à mes discussions avec Jacqueline Costa-Lascoux. Un volume sur les malentendus franco-allemands sur ce sujet a été publié à la suite d'un colloque tenu à Francfort en 1993 : *De*

*l'émigration à l'intégration en France et en Allemagne*, sous la dir. de FALGA B., WIHTOL DE WENDEN, C., Paris, Éditions du Cerf, 1994.

5. Je n'insiste pas sur ce point, désormais bien connu grâce à de nombreux travaux. Voir en particulier COSTA-LASCOUX, Jacqueline, *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation française, 1992 ; SCHNAPPER, Dominique, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard, 1991 ; et sur un plan plus historique, NOIRIEL, Gérard, *Le creuset français*, Paris, Le Seuil, 1988.
6. John Stuart Mill, cité par ROSANVALLON, Pierre, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992, p. 453.
7. Sur la société et la sociologie britannique, voir *La relation à l'autre...*, *op. cit.*, p. 351-440.