

Résidents étrangers et immigrés nationaux face à la citoyenneté

Albano CORDEIRO *

L'idéologie de l'identification d'un Etat à une langue et à une culture, ne serait-elle pas reconduite sous la forme d'une «allégeance» de toute personne à «un seul Etat» ? «Toutes les sociétés sont pluralistes» et leur défi aujourd'hui est celui de la «cohérence sociale» plutôt que «nationale». La confusion entre nationalité, citoyenneté et sentiment d'appartenance nationale a pour effet global de faire du migrant «un personnage qui ne jouit pas d'un réel statut de citoyen». Par ailleurs, si «la population nationale d'origine étrangère» a des comportements politiques aussi divers que le reste des nationaux, «rares sont ceux qui arrivent à comparaître dans les listes des candidats».

Les droits politiques «nobles» (droit de vote et d'éligibilité aux élections législatives, aux élections présidentielles et la participation aux référendums) restent encore aujourd'hui, dans le cadre des vieilles démocraties occidentales, en particulier en Europe, l'un des derniers discriminants entre résidents nationaux et résidents étrangers. Désormais, est pratiquement acquise l'égalité des droits sociaux (1), des droits économiques (création d'entreprises, actionnariat, investissements, propriété patrimoniale), de certains droits civiques (droit d'association, droit de pétition, et autres). Les droits culturels restent également frappés de nettes restrictions (2).

Quant aux droits politiques «mineurs», ceux non liés directement à l'expression de la souveraineté nationale par le peuple dûment délimité au sein de la population vivant dans un pays donné, la France les a reconnus - à contrecœur, par une grande partie des forces politiques - à une portion des résidents de France, les ressortissants des pays de l'UE. Pour ces droits (droit de vote et d'éligibilité aux élections non-nationales, concernant la population de fractions du territoire national), la Constitution a dû être dérangée pour y inclure un article spécifique concernant ces droits qui sont, d'ailleurs, déjà accordés dans différents pays de l'Europe.

Le cas échéant, il est discutable que cela ait nécessité le rajout d'un article à la Constitution de 1958. La principale mesure inscrite est bien la non-participation des élus étrangers aux élections indirectes pour le Sénat, par collèges d'élus locaux et nationaux, qui est matière relevant du Code Electoral (modifiable par un vote à l'Assemblée Nationale) (3).

* Sociologue, URMIS-CNRS, Paris

Une petite différence symboliquement lourde

Il est bien légitime de se demander quelle est aujourd'hui la pertinence de telles pratiques discriminatoires vis-à-vis de droits politiques fondamentaux. La question se pose en termes de cohérence avec les nouvelles perceptions en matière de droits (revalorisation des Droits de l'Homme, accent sur l'égalité des chances, souveraineté éthique versus souverainetés nationales), et avec la nouvelle conscience que les inégalités de droits appauvrissent la capacité d'initiative et d'action collective d'une société, diminuent son dynamisme.

Un autre argument tient au fait que toutes les personnes ayant pris résidence dans un pays différent de celui dont ils ont la nationalité - donc dans la situation d'étrangers - sont soumis aux lois et aux obligations légales issues du régime juridique en vigueur. Sur l'immensité de lois et obligations d'un pays (dont celle de payer des impôts, à l'instar d'un national), seul un petit résidu, très important sur le plan symbolique, ne concernera pas les résidents étrangers (droit de vote aux élections nationales, Service militaire ... qui disparaît, emploi public ... ouvert en France à certains étrangers). En France, on aime bien dire qu'ils sont «soumis aux lois de la République» (mais c'est aussi valable pour les Monarchies !). Il est vrai que les lois du pays duquel on porte la nationalité peuvent, sous certaines conditions, être applicables pour régir le statut personnel (en particulier, en ce qui concerne le mariage et ses conséquences). Mais même ces questions sont de plus en plus l'objet de conventions bilatérales (entre deux États), qui vont dans le sens d'élargir l'application du droit du pays de résidence (4).

Pour avoir l'accès à des droits politiques pleins, une partie de la population devra produire un acte solennel d'adhésion à une nation dans laquelle elle n'a pas été socialisée (pour ceux qui ont quitté leur pays déjà adultes) ou qui ne correspond pas à celle dont le milieu familial aura favorisé le sentiment d'appartenance. Ceux nés dans un pays étranger, y compris ceux arrivés enfants dans le pays où ils vivent, devront passer par la naturalisation (en France). Ceux nés «en immigration» (des parents) peuvent obtenir le statut de national (en France, dans les «pays nouveaux» de l'Amérique et de l'Australie), automatiquement ou par naturalisation facilitée (dans d'autres pays européens).

Ceux-ci peuvent donc jouir de tous les droits politiques. Mais leurs origines peuvent représenter un handicap. Dépourvus de réseaux dans le monde politique (leurs parents en étaient exclus), ils peinent à rentrer en politique, à part le fait que leurs origines délégitiment leur participation à la vie politique aux yeux d'une partie de la population «de souche» ou d'origine étrangère établie de longue date.

Les descendants des parents arrivés adultes (nés au pays d'origine ou dans le pays de résidence) peuvent avoir développé un sentiment d'appartenance au peuple du pays où ils habitent et à son territoire. Ils ont donc en général, à la fois une forme d'appartenance au peuple et à la culture du pays des parents et une autre qui est d'appartenance au pays qui leur a fourni une formation pour la vie active, ainsi que maints cadres de pensée et des valeurs complémentaires ou combinées à celles transmises par la famille. Ce double apport, ce *mixage*, n'est pas reconnu en tant que tel. L'idéologie de l'État-nation cultive le fantasme de la «double allégeance», indice de trahison potentielle. Cette idéologie part du principe que toute personne doit relever d'un seul État et qu'il ne saurait donc y avoir qu'une seule «allégeance».

Ceci pose la question de savoir si l'on peut admettre que dans une société où cohabitent des populations de différentes origines, celles-ci soient obligées de renier symboliquement leur appartenance nationale ou soient plus ou moins contraintes, par la force du conformisme ambiant relevant de l'idéologie de l'État-nation, de refouler leurs origines «non nationales».

L'idéologie intégrationniste fait passer le paradigme que «s'intégrer» signifie se couper non seulement de la culture que l'on a reçue dans le pays d'origine ou dans la famille, mais aussi que l'on doit changer d'allégeance et n'appartenir qu'au pays d'adoption, malgré ici et là une tolérance envers la double nationalité. L'exercice de la citoyenneté en direction du pays d'origine ou le maintien de liens avec celui-ci, sont considérés négativement (5).

La citoyenneté comme statut et ses conséquences

Toutes les sociétés sont pluralistes et recèlent dans leur sein multiples groupes et sous-groupes d'appartenance. Cette diversité est le terrain sur lequel la société

base son dynamisme, pour améliorer le bien-être du plus grand nombre des membres, pour suivre et contribuer à l'évolution d'autres sociétés (qui s'imbriquent au rythme des échanges divers que les sociétés entretiennent entre elles). La démocratie est nécessaire pour que la société atteigne les meilleurs agencements de sa diversité interne. L'expression minimale de cette démocratie, qui est l'alternance des combinaisons partisanes des candidats au pouvoir, est une condition *sine qua non* d'un dynamisme acceptable profitant à tous ses membres (6).

Ce qui est à rechercher ce n'est pas tant la cohésion nationale que la cohésion des sociétés elles-mêmes (7). La notion de «cohésion nationale» ne s'adresserait qu'aux seuls nationaux, et, compte tenu du fait que dans la plupart des sociétés actuelles la diversité nationale (d'appartenances nationales) se retrouve dans la diversité interne, la cohésion nationale est source d'inégalités. Lorsque cette cohésion nationale est recherchée en attribuant des droits spécifiques aux nationaux, cela ne peut que provoquer ou aggraver l'exclusion des non-nationaux, et produire des renfermements de la «communauté nationale» pour garder la différence valorisante. Par réaction, ils produiront d'autres renfermements selon des clivages nationaux ou ethniques.

Certes, il est loisible d'affirmer qu'il n'y a pas de cohésion sociale sans cohésion na-

L'acharnement à nier les droits politiques au niveau local

Le refus d'associer les résidents étrangers à la gestion locale s'étend aux référendums locaux. La loi de l'aménagement du territoire prévoit la participation à ces référendums des inscrits dans les listes électorales, donc des nationaux. L'avant-projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République de 1990 ouvrait la possibilité d'une initiative populaire par pétition. L'expression «les habitants de la commune âgés de plus de 16 ans» ouvrait cette possibilité et celle de voter lors des référendums locaux, à la fois aux jeunes (16-17 ans) et aux résidents étrangers. Le projet final soumis à l'Assemblée Nationale ne parlait plus que des «inscrits dans les listes électorales».

L'extension du droit de vote aux élections municipales aux résidents communautaires, devrait logiquement permettre à ceux-ci de participer à ces référendums. Mais on attend un maire et un Conseil Municipal qui aient le courage de le faire. Les étrangers locataires des organismes d'HLM peuvent participer à des référendums tenus pour fournir des avis aux Conseils municipaux en matière de gestion de ces organismes (ex: le référendum organisé par la Mairie de Champigny sur Marne, le 12 mai 1990).

Il y a bien eu un Maire (Jean-Paul Planchou) qui a voulu promouvoir non pas un «référendum» proprement dit, mais une «consultation publique pour avis» sur les opérations immobilières à effectuer dans une ZAC. Pour cette démarche, qui se voulait moins engageante qu'un référendum local, le Maire et les conseillers de la majorité municipale ne voyaient pas d'obstacle à ce que tous les résidents y participent, quelle que soit leur nationalité (nationaux de plus de 16 ans et étrangers résidant depuis plus de cinq ans dans la commune). Le préfet, dans son rôle de contrôleur de la légalité, les a empêchés. Le tribunal administratif s'est prononcé : «La Municipalité de Chelles étend irrégulièrement le droit de vote (...) et compromet l'exercice d'une liberté publique essentielle» (*in Libération*, 7/6/96). *Sans commentaire.*

Une autre conception de la citoyenneté

Une autre conception est celle de concevoir les droits politiques aujourd'hui inclus dans la citoyenneté comme assimilables aux droits de l'Homme, s'imposant ainsi aux Etats. Ceux-ci joueront leur rôle en assurant l'exercice de la citoyenneté à tous les individus résidant dans l'aire de chaque Etat. Il n'en demeure pas moins que la permanence d'un statut national de droits et de devoirs est nécessaire : chaque Etat y consignerait les droits qu'il s'engage à garantir à tous les citoyens résidents nationaux ou pas, mais les droits politiques de la citoyenneté devraient y être présents. Des engagements internationaux permettraient à chacun de retrouver sa citoyenneté politique, en cas de réinstallation dans un autre pays. C'est un corollaire nécessaire de la liberté de circulation et d'installation qui s'imposerait aux Etats.

Un premier pas serait fait dans cette direction si une majorité de pays du monde signait et ratifiait la Charte des Droits des Travailleurs Migrants de l'ONU (résolution de l'Assemblée Générale n 45/158 du 18 décembre 1990). Il s'agit d'une plate-forme assez minimale, centrée sur les droits liés au travail et sur la question des expulsions, mais ce serait déjà un progrès si elle était appliquée dans le cas des migrations sud-sud qui connaissent des situations abominables en ces domaines.

Mais il serait souhaitable d'arriver à une Charte internationale de contenu plus large, concernant les garanties en matière de circulation et d'installation. Elle permettrait à toute personne venant de n'importe quel pays du monde de conserver ses droits de citoyenneté liés à la démocratie du suffrage universel. Ce serait un moyen de faire échec aux enfermements nationaux et régionaux (pluri-nationaux).

tionale — et c'est certainement vrai — mais c'est en oeuvrant pour la cohésion sociale que l'on pourra mieux atteindre la cohésion nationale.

La conception prédominante de la citoyenneté dans une société (celle que l'État de cette société a choisi et promu) interfère non seulement sur le mode de cohésion sociale, mais également sur la qualité de la réussite relative atteinte.

La confusion appartenance nationale-nationalité-citoyenneté

Le consensus, encore largement répandu, qui confond citoyenneté et appartenance nationale, favorise une focalisation sur la cohésion nationale. La diversité interne sur le plan de l'appartenance nationale est «traîtée» comme un obstacle à la cohésion nationale. D'où l'injonction normative, plus ou moins adoucie selon les États, à «entrer» dans l'appartenance nationale, symboliquement matérialisée dans les multiples formes d'«acquisition de la nationalité» (8).

A l'intérieur de la confusion entre nationalité et citoyenneté se faufile une autre : celle entre nationalité et appartenance nationale, ou, pour être plus précis, entre nationalité et sentiment d'appartenance nationale. En effet, celle-ci se fonde sur un sentiment et se donne à connaître par déclaration individuelle. Elle est le résultat d'une socialisation spécifique qui produit ce sentiment-là.

Il peut y avoir différence entre sentiment d'appartenance nationale et nationalité. Le sentiment d'appartenance à une nation sans État propre, incluse dans un État plurinational ou dans un État qui opprime la nation considérée, ne doit pas être confondu avec la nationalité (les kurdes et les basques ont des appartenances nationales qui ne se confondent pas avec leur nationalité). Celle-ci est, dans le sens commun, le lien juridique à un État, définissant l'ordre juridique attaché à l'individu et son statut en matière de droits, en particulier, de droits politiques (9).

Mais ce n'est pas uniquement la confusion citoyenneté-nationalité-(sentiment d') appartenance nationale qui est en cause. La conception aujourd'hui dominante de la citoyenneté est bien celle d'un ensemble de droits garantis par un État, en contrepartie de devoirs (10). La citoyenneté, appelée parfois moderne,

prétendument universaliste, est en fait un **STATUT** garanti par un État, par lequel les individus accèdent à un certain nombre de droits. Un statut auquel on n'accède qu'en rentrant dans la nationalité (11). L'acquisition de la nationalité, en tant que voie d'entrée dans ce statut, est également une forme d'assurance (pas toujours efficace) contre les discriminations rattachées à la nationalité, qu'elles soient légales (Fonction Publique, en particulier) ou informelles (dans le marché du travail, pour se loger, etc.).

La jouissance pleine et entière de ce statut de citoyen n'est possible que lorsque l'on vit dans l'État auquel ce même statut se rattache. Donc, cette jouissance pleine et entière n'est possible que dans le cas où nationalité et résidence coïncident. Tous les immigrants du monde subissent une perte de droits et bénéfices du fait d'avoir émigré. Parce que le dit «ordre international» est un régime d'État-nations qui divise la planète en «zones à statut différencié de droits garantis par les États et de devoirs» et il ne suffit pas de résider dans une de ces zones pour devenir titulaire de ce statut. Rappelons que, dans la grande majorité des cas, l'émigrant devra se soumettre à l'ordre juridique de l'État où il s'établira, à l'instar des nationaux (sauf pour les droits et devoirs liés au statut personnel). Il sera assujéti à tous les devoirs envers l'État (principale exception, celle concernant le Service militaire). Il sera titulaire de droits sociaux, économiques et d'une partie des droits civiques, que la législation «nationale» lui concède (le mouvement vers la parité, dans ces domaines, avec les nationaux n'est pas terminé). Et il sera privé de droits politiques, sauf, en quelques rares cas, en matière de droits politiques mineurs, ne mettant pas en jeu la dite souveraineté nationale. Cette situation de nette minorisation des droits fait du migrant un personnage qui ne jouit pas d'un réel statut de citoyen, parce qu'absent de son pays et parce que non-national dans le pays où il réside. C'est pourquoi Thomas Hammar, politologue suédois, a appelé les migrants des «denizens» (dérivé de «citizens», citoyens).

Le rapport des immigrants nationaux avec la citoyenneté

La possession de la nationalité ne met pas fin aux discriminations sociales qui frappent les non-nationaux. Si, formellement, sur le plan des droits, la situation se trouve changée, du côté des comporte-

ments, ceux de la société civile, en particulier dans le marché du travail et du logement, et ceux des administrations dans ses relations avec le public, les changements ne sont guère perceptibles. Mais, selon les représentations que l'on peut donner de sa position dans l'échelle sociale, selon la capacité à contrecarrer l'image sociale courante de l'immigré, selon différents contextes, ces discriminations peuvent être plus ou moins atténuées. Ces facteurs qui modulent les discriminations sont perceptibles également avant l'acquisition de la nationalité. Une fois reconnu national et citoyen du pays où l'on vit, y a-t-il, de la part de l'immigré né à l'étranger et anciennement étranger, et de la part d'un jeune né en France de deux parents étrangers, des comportements spécifiques à l'égard des droits de citoyenneté? On peut affirmer, d'après différentes études, que toute la palette de comportements que l'on retrouve déjà chez les nationaux «de souche», est aussi présente dans cette population de nationaux.

Une partie de ces jeunes a tendance à délaisser ces droits. La proportion d'inscrits dans les listes électorales a tendance à être inférieure à celle des citoyens plus âgés (12). On repère également les attitudes et comportements bien connus de légitimisme qui consiste à se forger une image de « plus français que moi, tu meurs ». L'association «France Plus», créée en 1985 par Arezki Dahmani, et disparue dans les années 90, pourrait être classée dans cette catégorie. Mais, une partie de la clientèle électorale du Front National, provenant d'anciennes immigrations, de la population harki et même de l'immigration économique algérienne, pourrait aussi y être incluse.

Il convient d'insister qu'existe dans la population nationale d'origine étrangère toute la palette d'attitudes et de comportements. Il est donc possible de trouver des membres de cette population parmi les désintéressés chroniques de «la politique» (considérée, souvent, par cette population, comme quelque chose de «sale»). Et d'autres qui s'engagent dans la vie des partis. Mais rares sont ceux, à part quelques cas isolés de nationaux d'origine maghrébine, qui arrivent à comparaître dans les listes de candidats, et encore moins en position éligible dans celles-ci. Mais c'est là un thème qui a déjà fait objet d'études (certaines commencent à dater) et qui est traité par quelques initiatives de type journalistique, associatives («La Lettre de la Citoyenneté», par exemple), ou professionnelles (*Le Monde* et *Libération* recensent en géné-

ral, les candidats d'origine étrangère, en particulier maghrébine, à chaque élection).

(1) Les résidents étrangers ayant cumulé des droits par leur travail ont droit aux prestations sociales diverses financées par des cotisations sur les salaires. Ils sont par contre, en général, exclus de celles financées directement par le budget de l'État, bien que, en payant leurs impôts, ils participent au financement des fonds qui les alimentent. Mais, en ce domaine-ci, la tendance actuelle est là aussi vers l'égalité.

(2) Sur la reconnaissance des droits culturels surplombe encore l'idéologie de l'État-nation. Dans cette idéologie, la Nation sert de légitimité à l'État, et la culture apparaît comme l'un des éléments la définissant. Dans ce que fait la «culture nationale», la langue est, elle, l'objet de protections face aux langues parlées par des «étrangers».

(3) Voir note sur l'intervention de Danièle Lochak à la Rencontre du Collectif «Même sol, mêmes droits, mêmes voix» (juin 1999).

Voir aussi Paul Alliés, in *Politix*, 15-21/3 1990, et A. Cordeiro, «A propos du droit de vote», in *Expression Français-Immigrés*, juillet 1990.

(4) Sur ce point : voir Edwige Rude-Antoine, *Des vies, des familles - les immigrés, la loi et la coutume*, Odile Jacob, 1997.

(5) Rappelons que dans les dites «enquêtes d'assimilation», auxquelles sont soumis les demandeurs de la nationalité française, différentes questions sont tournées vers une évaluation des liens avec le pays d'origine, qui seront tenus comme négatifs (ex : lecture de journaux du pays d'origine !...).

(6) Sans une caractérisation éthique, le dynamisme d'une société peut également se manifester, ne serait-ce que par périodes plus ou moins longues, sans démocratie et sous un régime autoritaire. Du moins tant que la balance entre consentement et soutien populaire, d'une part, et répression et terreur, d'autre part, ne bascule pas en faveur du deuxième.

(7) Nous parlons bien de «cohésion», mais le terme relativement équivalent d'«intégration» aurait pu être ici utilisé sans faire trop dévier le sens du propos. À condition de respecter la tradition sociologique française, où l'«intégration» est un processus qui concerne l'ensemble de la société. Toutefois, aujourd'hui, le mot est tellement connoté avec la césure immigration étrangère-société «nationale», que le sens de ces propos risquait d'en pâtir.

(8) Certains auteurs n'utilisent le mot «nation» que lorsqu'il y a un État constitué. C'est le propre de l'idéologie de l'État-nation. Devant désigner ces nations sans état, le vieux mot «ethnie» (qui ne s'est pas totalement débarrassé de son passé colonial, quand il était associé au mot «sauvage») est parfois utilisé.

(9) Il s'agit là tout de même d'un abus épistémologique, d'un usage dévoyé d'un mot qui appartient à la famille de mots rattachés à la racine *natio* (naissance). Cet usage est connoté avec l'idéologie de l'État-nation, de la confusion entre État et nation. Si l'on veut s'affranchir de cette forme de pensée, la recherche d'un autre mot pour «nationalité» s'imposerait. Pourquoi pas «étaticité»? (terme que Danièle Lochak proposait déjà dans son ouvrage «L'étranger, de quel droit?»).

(10) Cette conception dite marshallienne, de l'américain T.S. Marshall, qui décline ensuite les catégories de droits pris en compte historiquement, subordonne, en quelque sorte, la citoyenneté à l'État. En fait, cette conception remonte aux théories du Contrat social du XVIIIème siècle.

(11) Le sentiment d'appartenance nationale que l'on déclare «dans le civil» peut bien différer de celui de l'État Civil. La démarche pour l'acquisition d'une nationalité peut être tout à fait déconnectée de notre sentiment d'appartenance nationale. L'expression «demande instrumentale de nationalité» a un sens bien négatif dans maints milieux. Or, dans des enquêtes menées auprès de jeunes ayant «manifesté la volonté» de devenir français lorsque la Loi Mehaignerie était en vigueur, on constate la forte proportion qui déclare l'avoir faite pour des raisons ... instrumentales (ex : l'enquête de l'«Observatoire de l'Intégration de l'Alsace», 1998 : plus de la moitié des jeunes interrogés se classaient dans cette catégorie).

(12) Les jeunes issus de l'immigration s'inscrivent moins dans les listes électorales que le reste de la population du même âge : 64% contre 81%, mais une fois inscrits, ils votent dans les mêmes proportions (81%) (J.L. Richard, «rester en France, devenir français, voter : trois étapes de l'intégration des enfants d'immigrés», in *Economie & Statistique*, vol. 6/7, 1998).