



## La citoyenneté et la nationalité dans l'histoire

Christian Bruschi (\*)

**L**a révolution française ne connaissait que le citoyen neté. On pouvait être citoyen sous l'effet de divers facteurs, le plus remarquable étant la résidence. Toutes les constitutions révolutionnaires, celle de 1791, celle de 1793, celle de 1795 et même celle de 1799 qui fonde l'Etat Napoléonien, ont accordé la citoyenneté selon certaines modalités aux étrangers résidant en France. La Constitution de 1793 qui a vrai dire n'a jamais été appliquée, va jusqu'à fixer à une année de résidence le temps nécessaire pour accorder la citoyenneté à un étranger (qui devait par ailleurs remplir quelques conditions).

C'est donc la participation à une communauté politique appelée nation ou peuple qui fait le citoyen. Durant le régime napoléonien un changement substantiel se produit. On distingue la citoyenneté de la qualité de français, le terme nationalité n'est pas encore utilisé mais pour être français on ne tient pas compte de la participation à une

communauté politique, on tient compte principalement de l'origine ; alors que jusque là la citoyenneté a fait l'objet de dispositions constitutionnelles, la qualité de français, elle, se trouve inscrite dans le champ du droit privé parce qu'elle est déterminée par les dispositions du Code Civil appelé Code Napoléon) de 1804.

Des débats vigoureux précédèrent l'adoption des articles du Code Civil relatifs à la qualité de français.

Bonaparte lui-même était favorable au droit du sol estimant que toute personne d'origine étrangère qui avait reçu une éducation française était français (n'oublions pas qu'il était né 6 mois après l'annexion de la Corse par la France). Il ne fut pas suivi. Beaucoup de juristes effrayés par ce qui s'était passé sous la Révolution voulurent restreindre l'accès à la qualité de français, l'aixois Siméon étant le plus rigoureux en ce sens. En quelques articles le Code Civil fixa le nouveau droit en ce domaine.

Le fils de français était français, c'est ce qu'on dénommera plus tard le droit du sang ; la femme étrangère du français devenait française, en revanche la française épousant un étranger suivait la condition de son mari ; enfin il était admis que l'enfant né en France d'un étranger pouvait réclamer la qualité de fran-

çais dans l'année suivant sa majorité à condition alors de résider en France.

Bien évidemment on pouvait devenir français par naturalisation après autorisation du Chef de l'Etat. Les choses allaient évoluer au cours du XIXe siècle.

Plusieurs facteurs permettent de comprendre cette évolution.

Tout d'abord la France qui avait été, à l'exception de la Russie, le pays le plus peuplé d'Europe jusqu'au début du XIXe siècle, amorça un déclin démographique dû à la chute de la natalité. A défaut d'avoir des français par filiation, il va falloir susciter des français d'origine étrangère.

Ensuite, et cela étant partiellement la conséquence du premier facteur, la France devient un pays d'immigration alors même que les autres grands pays européens sont des pays d'émigration.

Ainsi à la fin du XIXe siècle, les logiques à l'œuvre sont totalement différentes en Italie et en France. En Italie, pays de très forte émigration, on adapte le droit pour que les immigrés restent Italiens même s'ils acquièrent une autre nationalité. En France, il en va tout autrement ; on adapte le droit pour transformer des immigrés installés de façon durable en France en français.

Enfin la France devient au cours du XIX<sup>e</sup> siècle une grande puissance coloniale. Se pose la question du sort réservé aux colonisés. Sans entrer dans le détail des lois et en citant seulement les plus essentielles, la loi de 1851, le Sénatus-Consulte de 1865 sur l'Algérie, la loi de 1867, la loi de 1889 et la loi de 1893, on peut synthétiser l'évolution du droit autour de quelques points. Il convient de rappeler que le terme nationalité se substitue à l'expression qualité de français dans les années 1870-1880.

La distinction posée dès la période napoléonienne entre la citoyenneté et la nationalité (même si celle-ci n'était pas encore désignée par ce terme), prend beaucoup de force. La loi de 1889 modifie l'article 7 du Code Civil, désormais ainsi rédigé : "l'exercice *des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales*" ce qui veut dire que l'on peut être français sans être nécessairement citoyen.

La distinction nationalité/citoyenneté va trouver dans le droit colonial sa consécration suprême. Le Sénatus-Consulte de 1865 sur l'Algérie pose le principe qui inspirera le droit colonial jusqu'en 1946 (création de l'Union Française). Les "indigènes" ont la nationalité française mais n'ont pas la citoyenneté française à moins de l'acquérir dans des conditions tout à fait exceptionnelles après décret du Chef de l'Etat. Les indigènes sont considérés comme des sujets français et non comme des citoyens, ils ne sont pas soumis au droit civil français mais au droit local, (droit musulman ou coutumier). Ils n'ont pas de droits politiques, en revanche ils peuvent être astreints à différentes

obligations notamment l'obligation militaire.

La présence en France d'une population étrangère pour des raisons politiques ou économiques suscite assez rapidement un débat sur le droit du sol, c'est-à-dire la nationalité en raison de la naissance en France. Le débat eut lieu notamment lorsqu'il faut question du recrutement militaire. C'est ainsi que dès 1831 la loi sur le recrutement fut l'occasion d'un tel débat, il n'engendra aucun résultat.

En 1849, deux députés de l'Assemblée législative essayèrent d'introduire le droit du sol dans sa plus — acception : tout individu né en France serait français à moins qu'il n'ait renoncé par une déclaration formelle à réclamer la qualité de français.

En définitive une loi de 1851 se contenta de fixer un double droit du sol puisqu'était français l'individu né en France d'un parent étranger qui lui-même y était né à condition de ne pas réclamer dans l'année suivant sa majorité sa qualité d'étranger. Cette loi n'eut guère de conséquence sur le nombre des français, elle ne concernait tout d'abord qu'un petit nombre d'individu, ensuite beaucoup de ces individus réclamèrent la qualité d'étranger sans pour autant acquérir la nationalité de leur père et devenaient de la sorte apatrides.

Le débat qui précéda l'adoption de la loi de 1889 fut particulièrement agité. En 1886 le recensement dénombra 38.000.000 d'habitants dont 1.120.000 étrangers, parmi ces étrangers 431.000 étaient nés en France. Le nombre des étrangers avaient triplé de 1851 à 1886, les naturalisations d'étrangers étaient exceptionnelles. De 1867 à 1889, il n'y eut que 10.000 naturalisations,

environ 562 par an.

Dans la population étrangère les Belges et les Italiens étaient les mieux représentés. Les départements du nord comptaient 18% d'étrangers, presque tous Belges. Marseille comptait 12,5% d'étrangers, presque tous Italiens.

Au débat parlementaire, deux thèses s'affrontèrent. Castelin et plusieurs de ses collègues s'appuyant notamment sur des statistiques criminelles qui auraient démontré que les étrangers étaient beaucoup plus dangereux que les Français et sur le fait que les étrangers tout en échappant à l'obligation militaire prenaient le travail des français, proposaient de frapper d'une taxe les étrangers vivant en France afin de provoquer leur départ.

En revanche d'autres parlementaires considéraient qu'il fallait rattacher cette population étrangère à la France et la transformer en un élément de force nationale.

Leroy-Beaulieu disait : "Nous ne faisons pas assez d'enfants, faisons des recrues, la filiation naturelle étant insuffisante, pratiquons l'adoption".

Ce système était présenté comme celui de l'assimilation des étrangers, l'acquisition de la nationalité française étant conçue comme l'instrument essentiel de cette assimilation.

C'est sur cette base que fut accueilli dans notre droit, le droit du sol. La Chambre des Députés s'y montra favorable, suivie à quelques détails près par le Sénat.

Sans entrer dans toutes les dispositions de la loi du 26 Juin 1889, on peut relever les innovations les plus remarquables. Certes la nationalité par la filiation paternelle (le droit du sang) est maintenue mais elle est en quelque sorte dépassée par le droit du sol.

Ce que l'on appelle le double droit du sol est pleinement consacré. L'individu né en France d'un étranger qui lui-même y est né est français dès sa naissance. Quant à l'individu né en France d'un parent étranger né hors de France, est français, à la condition d'être domicilié en France à sa majorité, à moins que dans l'année qui suit sa majorité il n'ait décliné la qualité de français. En vertu de la loi du 26 Juin 1889 tous les individus nés en France étaient français avec une condition de domicile, c'était un changement total.

La loi du 22 Juillet 1893 marque un léger recul mais ne modifie en rien l'esprit de la loi du 26 Juin 1889. En effet, la loi de 1893 est adoptée dans un contexte de réaction lié à la lutte contre les anarchistes et elle est tout à fait contemporaine d'une autre loi, celle du 8 Août 1893 qui est à l'origine du contrôle administratif des étrangers et qui est de façon significative "Loi sur la protection du travail national".

Les deux modifications introduites en 1893 concernent, la première, le double droit du sol, la seconde, la possibilité de réclamer la nationalité française. On retrouve ici l'aspect "machiste" du droit français de la nationalité.

Sur le second point, la loi de 1889 avait gardé l'ancienne disposition du code de 1804 qui permettait à un individu né en France d'un parent étranger et qui n'y était pas domicilié au moment de sa majorité, de réclamer la nationalité française à la condition de venir se domicilier en France. Des parlementaires soucieux d'empêcher le retour en France d'individus douteux, firent adopter une disposition permettant au Gouvernement de s'opposer à l'acquisition de la nationalité des étrangers nés en France qui la ré-

clameraient tout en n'y étant pas domiciliés.

Pour l'essentiel, le dispositif mis en place par les lois de 1889 et 1893 subsista jusqu'à la loi du 22 Juillet 1993. Bien évidemment il y eut des modifications, certaines en vue d'élargir l'accès à la nationalité française en matière de naturalisation, ce fut le cas de la loi du 10 Août 1927 qui permettait à tout étranger résident en France depuis 3 ans, de demander sa naturalisation, délai qui par la suite fut porté à cinq ans. D'autres, en revanche, rendirent plus difficile l'accès à la nationalité, ce fut notamment le cas pour les jeunes étrangers nés en France de parents qui n'y étaient pas nés, l'ordonnance du 19 Octobre 1945 portant code de la nationalité française précisa qu'ils devaient avoir résidé de façon habituelle en France cinq ans avant leur majorité, le Gouvernement ayant une faculté d'opposition pour indignité ou pour défaut d'assimilation. Cette notion de défaut d'assimilation était sans doute sous-jacente dans le droit de la nationalité avant l'ordonnance du 19 Octobre 1945. Elle n'était cependant pas formulée de façon expresse, elle le fut par cette ordonnance. Elle demeure depuis dans notre droit de la nationalité.

La législation du Régime de Vichy fut abrogée avec le retour de la légalité républicaine elle avait procédé à la dénaturalisation massive des français naturalisés après la loi du 10 Août 1927, mais elle n'avait pas touché la nationalité acquise par le droit du sol. Elle créait cependant deux catégories de français, les français par filiation (droit du sang) qui étaient des français de plein droit, qui pouvaient exercer toutes les professions et être fonctionnaires, les français d'origine

étrangère qui justement avaient acquis la nationalité française par le droit du sol, ils n'étaient plus des français à part entière, ils ne pouvaient plus être fonctionnaires et ceux qui l'étaient furent chassés de la fonction publique ; ils ne pouvaient plus exercer un certain nombre de professions.

L'ordonnance du 19 Octobre 1945 portant Code de la Nationalité reprenait pour l'essentiel le droit de la nationalité antérieur au régime de Vichy. Comme nous l'avons vu, il introduisait certaines dispositions plus restrictives. Cependant la France porta un autre regard sur son Empire Colonial, regard qui ne fut pas suivi de beaucoup d'effet. La constitution de la IV<sup>e</sup> République, en 1946, étendait la citoyenneté à tous les habitants des colonies leur permettant de conserver leur statut personnel et de ne pas être soumis au droit civil français. L'article 80 de la Constitution dispose : "tous les ressortissants des Territoires d'Outre Mer ont la qualité de citoyens au même titre que les nationaux français de la Métropole ou des Territoires d'Outre Mer. Des lois particulières détermineront les conditions dans lesquelles ils exercent leur droit de citoyens". Les ressortissants des Pays de Protectorat, comme la Tunisie ou le Maroc n'accédaient pas à la citoyenneté.

Les lois qui fixèrent les conditions dans lesquelles les ressortissants des Territoires d'Outre Mer exercèrent la citoyenneté furent dans l'ensemble très restrictives. Qu'il nous suffise de citer la loi de 1947 sur le double collège en Algérie où la minorité européenne avait le même nombre d'élus que la population indigène pourtant ultra majoritaire.



Au début des années 60 la France connaît un double phénomène, d'une part elle cesse pour l'essentiel d'être une puissance coloniale avec une décolonisation accélérée entre 1958 (indépendance de la Guinée) et 1962 (indépendance de l'Algérie), d'autre part, alors que dans les années 60 l'immigration était peu importante amenant un recul sensible de la population étrangère vivant en France, les années 60 vont connaître un véritable "boom" migratoire avec la venue massive d'immigrés principalement Portugais et Algériens. Ce double phénomène va-t-il avoir pour conséquence un changement en profondeur du droit français de la nationalité ?

### L'évolution récente du Droit Français

La loi du 22 Juillet 1993 a très sensiblement modifié le Droit Français de la Nationalité.

Dans le même temps, la France continue à lier de façon presque exclusive la citoyenneté à la nationalité, refusant le droit de vote, ne serait-ce qu'aux élections locales à des étrangers durablement établis en France.

On attendra le traité Maastricht pour qu'il en soit autrement pour les ressortissants de l'Union Européenne. Encore convient-il de remarquer que le droit de vote aux élections locales ne leur a été accordé qu'après des débats particulièrement laborieux.[...] ■

(\*) *Professeur d'Histoire du Droit, Avocat*

Article paru dans le n°75 de la Revue *Ecarts d'Identité*.



## Les immigrés et la participation à la vie de la cité

Bernard Delemotte (\*\*)

Participer aux scrutins électoraux n'est pas la seule façon de s'impliquer dans la vie de la cité, la vie associative entre autres, est un moyen privilégié d'être acteur dans sa ville. Cependant si le droit de vote ne règle rien, c'est un préalable nécessaire à une reconnaissance par les autres de son statut de résident à part entière avec ses droits et ses devoirs et on comprend combien cela peut être important pour un étranger.

Sur ce sujet, tous les pays d'Europe n'en sont pas au même niveau et la France est malheureusement dans le peloton de queue.

### Les pays qui ont accordé aux étrangers le droit de vote aux élections locales (1)

Déjà en 1849, le canton de Neuchâtel en Suisse accordait le droit de vote local mais pas l'éligibilité aux résidents étrangers.

Il faudra attendre plus d'un siècle pour que l'Irlande en 1963, puis plusieurs pays nordiques, la Suède en 1975, le Danemark en 1981, la Norvège en 1982, les Pays Bas en 1985, décident d'accorder aux

étrangers le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. Les délais de résidence exigés varient de 6 mois à 5 ans suivant les pays. Il s'agit le plus souvent d'un accord consensuel de la classe politique autour d'un objectif de fonctionnement plus démocratique de la société et non d'une volonté d'intégration des immigrés.

Dans ces pays, si la participation des étrangers aux différents scrutins a été souvent moins importante que celle des nationaux, la possibilité offerte s'est concrétisée par une présence croissante de candidats et d'élus. On passe par exemple aux Pays Bas de 42 élus étrangers en 1986 à 47 en 1990, 66 en 1994, 75 en 1998, et en Suède de 589 conseillers municipaux nés étrangers en 1988, 625 en 1994 et 718 en 1998 (2).

Les répercussions de ce nouveau droit vont au-delà du niveau local et on constate une présence importante des immigrés à tous les niveaux électoraux et dans les instances politiques. Les changements de majorité gouvernementale qui ont pu avoir lieu ici ou là n'ont jamais remis en cause cet acquis des droits démocratiques.

Depuis 1948, date du British Nationality Act, tout sujet de sa Majesté — et notamment les citoyens du Commonwealth résidant du Royaume Uni — ont le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections. C'est ainsi qu'il y a eu à la Chambre des Communes 4, puis 6, puis 9 actuellement, députés d'origine pakistanaise, antillaise ou africaine.

Si la France avait eu la même politique, les Algériens, les Maliens, les Sénégalais, ... auraient eu le droit de vote avant les Allemands et les Belges.

#### **Le droit de vote des ressortissants de l'Union européenne**

En 1992, le Traité de Maastricht institue une citoyenneté européenne : « Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat-membre dont il n'est pas ressortissant, a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen dans l'Etat-membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ».

Ceci obligea la plupart des pays de l'Union à modifier leur constitution. Certains et tout particulièrement la France traînèrent les pieds et retardèrent au maximum la mise en pratique de cette mesure, élections municipales de 2001, alors qu'elle aurait pu s'appliquer aux élections de 1995.

Ce nouveau droit réservé à une catégorie d'étrangers est apparu inégalitaire vis-à-vis de résidents non communautaires venant pour la plupart d'anciennes colonies françaises et installés depuis longtemps dans le pays. Cette injustice a relancé les revendications pour un droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, de tous les étrangers en situation régulière. Une campagne sur le thème : « Même

sol : mêmes droits, même voix » est menée par une soixantaine d'associations avec un temps fort en Novembre 1999.

La médiatisation de la lutte des sans papiers est sans doute également à l'origine d'un changement de l'opinion publique française vis-à-vis du droit de vote des étrangers entre 1996 et 1997. A une question posée chaque année à un millier de personnes par l'Institut de sondage CSA à la demande de La Lettre de la Citoyenneté et des Amis de Tribune Socialiste, « seriez-vous très favorable, assez favorable, assez opposé ou très opposé à l'extension du droit de vote pour les élections municipales et européennes aux résidents étrangers non membres de l'Union européenne vivant en France », les avis très ou assez favorable sont passés successivement de 32% en 1994, 30% en 1995, 28% en 1996, 39% en 1997, et 44% en 1998 (3).

#### **Les Conseillers Municipaux associés**

A défaut de droit de vote officiel, 7 municipalités : Mons en Baroeul, Amiens, Cerizay, Longjumeau, Les Ulis, Vandoeuvre les Nancy, Portes les Valence, ont mis en place dans les années 80, une représentation élective des résidents étrangers de leur ville.

Les élus dénommés conseillers associés participaient avec voix consultative aux commissions et aux conseils municipaux. Ce type de participation à la limite de la légalité, a fait l'objet de contestations juridiques par les oppositions de droite et/ou d'extrême droite des municipalités concernées. Les restrictions plus ou moins importantes apportées par les tribunaux administratifs mais aussi des changements de majorité municipale, ont fait que seules les villes de

Mons en Baroeul (24.000 habitants, dans le Nord) et Cerizay (5.000 habitants, dans les Deux Sèvres) continuent ce mode de représentation avec d'ailleurs réélection ces dernières années de nouveaux conseillers associés.

Les élus français et étrangers qui ont été partie prenante de cette représentation, ont constaté dans leur ville une évolution des mentalités, une participation plus importante des immigrés dans les conseils d'écoles, les comités de locataires, ... Il y a eu de fait une sorte de banalisation de la présence d'élus étrangers au Conseil municipal. Leur caractère limité et l'absence plus ou moins voulue de médiatisation n'ont malheureusement pas permis à ces expériences de peser dans le débat national sur le droit de vote (4).

#### **Les structures consultatives**

Bien avant l'élection de conseillers associés, il existait dans plusieurs villes de France, notamment en banlieue parisienne, une représentation consultative des associations d'immigrés sous la forme de Commission Extra municipale des immigrés (CEMI), ou d'office municipal des migrants. Placées sous la responsabilité d'élus municipaux, ces structures servent d'interface, de médiation entre les municipalités et associations représentatives de l'immigration.

Très peu de ces commissions ou de ces offices sont toujours en activité et beaucoup de maires estiment qu'elles n'ont plus leur raison d'être parce qu'ils ont mis en place des comités de quartier, des conseils de jeunes et/ou de personnes âgées, des offices de la culture ou des sports, ... endroits où peuvent se retrouver théoriquement tous les habitants, autochtones ou immigrés, français ou étrangers.

En pratique, et pour des raisons culturelles évidentes, les immigrés sont très nombreux à participer à ces structures consultatives. Certaines municipalités ont d'ailleurs relancé une dynamique de concertation avec les associations d'étrangers sous la forme de Conseil Consultatif des Etrangers (CCE) : Strasbourg en 1992, Bourg-en-Bresse en 1998. A la différence des CEMI, les CCE sont réservés aux associations d'étrangers et non d'immigrés, les responsables, bureau et président, sont élus par les représentants de ces associations.

#### Quel avenir ?

Tôt ou tard, comme ce fut le cas pour le droit de vote des femmes, le droit de vote des étrangers s'imposera dans tous les pays démocratiques. Est-ce que pour autant il n'y aura plus besoin de structures consultatives spécifiques aux immigrés ? Nous ne le pensons pas. La persistance d'une immigration régulière ou clandestine, les difficultés d'intégration de certaines communautés justifient que les municipalités fassent des efforts particuliers de concertation, de dialogue avec les délégués de ces résidents qui resteront longtemps encore sous-représentés dans les structures classiques du fonctionnement démocratique local. ■

(\*\*) *Ancien conseiller municipal d'Amiens, Président de l'Association de Soutien à l'Expression des Communautés d'Amiens (ASECA)*

1) Oriol (Paul), *Les immigrés devant les urnes*, Ed. CIEMI L'Harmattan, 1992

(2) La Lettre de la Citoyenneté N°32 et N°40

(3) La Lettre de la Citoyenneté N°36

(4) Delemotte (B.) et Chevallier (J.), *Etranger et citoyen, les immigrés et la démocratie locale*, Ed. L'icorne L'Harmattan, 1996.

Article paru dans le n°89 de la Revue Ecart d'Identité



## Résidents étrangers et immigrés face à la citoyenneté

Albano Cordero (\*)

ciétés 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 nationale — 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 promeut) interfère non seulement sur le mode de cohésion sociale, mais également sur la qualité de la réussite relative atteinte.

Toutes les sociétés sont pluralistes et recèlent dans leur sein multiples groupes et sous-groupes d'appartenance. Cette diversité est le terreau 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 (1).

Ce qui est à rechercher ce n'est pas tant la cohésion nationale que la cohésion des sociétés elles-mêmes(2). La notion de «cohésion nationale» ne s'adresserait qu'aux seuls nationaux, et, compte tenu du fait que dans la plupart des so-



### 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 «traitée» comme un obstacle à la cohésion nationale. D'où l'incjonction 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» (3).

À 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 (4).

Mais ce n'est pas uniquement la confusion citoyenneté-nationalité (sentiment d') appartenance natio-

nale 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 (5). 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 (6). 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 immigrés 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 comportements, 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 (7). 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 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 général, les candidats d'origine étrangère, en particulier maghrébine, à chaque élection). ■

(\*) *URMIS, CNRS, Paris*

(1) 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.

(2) 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. Cohésion - «caractère d'un ensemble dont les parties sont unies, harmonisées» (Petit Robert).

(3) 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. Une autre solution pour les désigner est leur inclusion dans une catégorie très vaste, ce qui a comme résultat une euphémisation et un désamorçage du contenu «droit des peuples à l'autodétermination» que l'usage du mot «nation» pourrait contenir.

Exemple; le terme «communautés historiques» utilisé par Dominique Schnapper («La communauté de citoyens», Gallimard, Paris, 1994).

(4) 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?»).

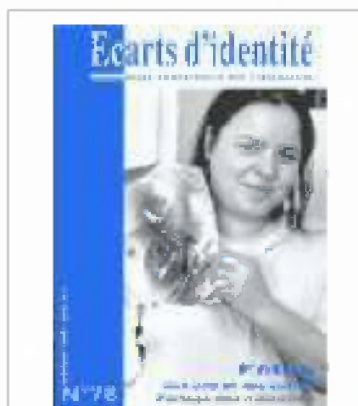
(5) Cette conception dite marshallienne, de l'américain T.S. Marshall, qui décline ensuite les catégories de droits pris en compte historiquement, subordonne, en quelque sorte, la citoyenneté à l'État. En fait, cette conception remonte aux théories du Contrat social du XVIII<sup>e</sup> siècle.

(6) 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. Et ce n'est pas uniquement le cas des exilés et réfugiés politiques, généralement très politisés et rattachés à leur identité nationale, et qui se pressent souvent pour demander la nationalité du pays qui les a accueillis. Pourtant, cela continue de choquer plus d'un. 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).

(7) 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 *Économie & Statistique*, vol. 6/7, 1998).

Article paru dans le n°89 de la Revue *Écarts d'Identité*





## La construction identitaire dans le discours des sans papiers

Salih Akin (\*)

C'est dans la dynamique sociolinguistique de la lutte lancée en mars 1996 par 300 Africains pour leur régularisation que la dénomination sans-papiers fût mise en circulation, acquit une autonomie sémantico-référentielle, fût reprise par les médias et les partis politiques. Certes, quelques occurrences de sans-papiers ont été attestées depuis 1975 (1), mais il ne s'agissait que d'une utilisation ponctuelle, non autonome, coréférentielle parallèlement à d'autres dénominations (illégaux, irréguliers, clandestins, etc.). Appliquée au départ aux seuls Africains (pour la plupart Maliens et Sénégalais) dont la mise en vigueur, en 1994, des «lois Pasqua» sur le séjour des populations immigrées ou étrangères avait privé d'autorisation de séjour, la dénomination sans-papiers désigne aujourd'hui, par extension, toutes les personnes en situation irrégulière en France et à la recherche d'une régularisation.

Le succès de l'installation de la nouvelle catégorisation linguisti-

que est liée d'une part au sémantisme de la préposition *sans* qui, d'après *Le Petit Robert* (édition 1992), exprime *l'absence, le manque, la privation ou l'exclusion* et, d'autre part, à la crise sociale et économique qui frappe les couches défavorisées de la population. *Sans-abri, sans-emploi, sans-le-sou, sans-logis, sans-bahut, sans profession, sans travail, sans diplômes, sans domicile fixe, sans toits, sans droits....* on ne compte plus les dénominations construites avec la préposition *sans* qui traduit l'ampleur d'un champ lexical en expansion.

Contrairement à d'autres désignations également utilisées pour désigner les populations étrangères en situation irrégulière sur le territoire français, la dénomination *sans-papiers* traduit une nouvelle approche dans le traitement de la question de ces populations. L'orientation argumentative induite par la préposition *sans* implique une anomalie, une irrégularité, par rapport à un ordre normal des choses où les évidences n'ont pas besoin d'être dites. Le fait que les personnes à qui s'applique la dénomination soient considérées comme étant restées à l'écart de la norme implique la légitimité pour elles d'obtenir ce à quoi elles auraient droit, mais dont elles seraient privées.

Par ailleurs, en tant qu'une catégorisation non ethnique, *sans-papiers* joue un rôle intégratif dans la mesure où la dénomination neutralise le clivage Français / immigrés.

### La construction discursive de l'identité

Provenant du bas latin *identitas*, le mot *identité* signifie, on le sait, *caractère de ce qui est identique* (Le Petit Robert). C'est depuis 1835 que *identité* est associé à *papiers*, pour désigner l'ensemble des papiers d'identité. Bien que ceux-ci permettent aux entités étatiques d'enfermer les individus dans des normes d'identification administrative, avec les supports aussi variés que la photo, les empreintes digitales, le papier, on sait cependant que l'identité ne peut pas être conçue comme quelque chose de figée, d'immuable. Si elle est fixée à un moment donné sur ces supports matériels, son expression et sa mise en mots par les individus montrent qu'elle est non seulement mouvante, variable, en permanente (re)construction, mais qu'elle est aussi multiple.

On l'aura compris, dans la perspective qui est la notre, tenter de définir l'identité des sans-papiers ne peut être possible que si on tient compte de son élaboration discursive, de sa mise en mots par les personnes concernées. Les dis-

cours, marqués de la subjectivité du locuteur, reflètent la situation cognitive de celui-ci, expriment son individualité et disent son état à moment donné de son vécu. C'est dans cette orientation que nous nous proposons d'analyser quelques unes des productions discursives des sans-papiers pour comprendre leurs stratégies productrices de l'identité.

### Les sans-papiers parlent d'eux-mêmes

Se dire *sans-papiers* apparaît comme un acte linguistique qui ne se manifeste pas seulement par un choix significatif d'une dénomination : il implique aussi une prise de position inhérente à l'utilisation de toute dénomination, projetée des formes d'agir pour la régularisation des personnes en situation irrégulière en France, déclenche des affrontements discursifs avec des dénominations adverses. Les discours des sans-papiers ont pour caractéristique commune de s'inscrire dans une intense polyphonie discursive : il s'agit de discours qui ne sont pas seulement adressés à un auditoire dans le but d'exercer un effet sur lui, mais qui sont aussi traversés par d'autres discours. On sait que M. Bakhtine pose que *toute énonciation n'est qu'un maillon de la chaîne des actes de parole. Toute inscription prolonge celles qui l'ont précédée, engage une polémique avec elles, s'attend à des réactions actives de compréhension, anticipe sur celles-ci* (1974, p.105). Dans cette interdiscursivité qui caractérise particulièrement le discours des sans-papiers, on assiste au déploiement de stratégies telles que l'auto-définition, la contestation des attributs qui leur seraient "injustement" appliqués dans des discours adverses, le jeu de l'appartenance / non-appartenance, de l'existence /

absence.[...]

(\*) DYALANG, CNRS, Université de Rouen

1) Les "sans-papiers" : la face cachée de l'immigration", *Libération*, 13 décembre 1975

MARIE C.-V. & LACROIX Th. (1983) : "130 «sans papiers» régularisés", *Bilan de l'Emploi 1982, Bulletin Mensuel des Statistiques du Travail*, juin 1983, La Documentation Française  
ARIES P. (1994) : "1973, les «sans-papiers» du Bidonville de Feyzin", *Hommes et Migrations*, n°1177, pp.43-47

Article paru dans le n°93 de la Revue *Ecart(s) d'Identité*



## Identité(s) sans papiers... Identité(s) de papiers

Mohamed-Chérif  
Ferjani (\*)

Ce que je vais raconter dans ce témoignage sur mon parcours identitaire peut paraître invraisemblable aux yeux d'un citoyen «normal» d'un Etat de droit où l'existence sur le papier prime sur l'existence réelle ; pourtant, j'en connais beaucoup qui ont vécu et vivent encore cet «invraisemblable».

A ma naissance, dans la famille de ma mère — séparée de mon père quelques trois mois après leur premier et dernier mariage, du reste jamais enregistré dans aucun registre d'état civil, une sorte d'union libre avant la lettre disais-je à mon père récemment, lorsque j'ai découvert cela, à l'occasion d'une demande de visa au Consulat de France qui exigeait son Livret de Famille inexistant..., — j'étais

Ch'rif, fils de H'sine Ben Slimane le Ghallem (en parler tunisien, pasteur nomade élevant principalement ou exclusivement des moutons). A dix mois, récupéré par mon père, je devins, dans la famille nomade de celui-ci, le fils d'OumEssaâd, fille de Kh'lifa Ben Meftah, le bandit de grands chemins qui, aidé par ses fils, régnait sur les voies de passage entre le Nord et le Sud de la Dorsale (montagneuse) séparant la Tunisie fertile et bien arrosée (relativement, bien sûr !), appelée F'riga (la fameuse «ifriqiya» des Romains, qui donna son nom à l'ensemble du continent sub-méditerranéen), du reste du pays.[...]

Au moment de l'inscription à l'école, on a découvert que je n'avais aucune existence légale, ou officielle : n'étant pas déclaré à

l'état civil, je ne pouvais fournir le bulletin de naissance exigé par l'administration scolaire. Mais Baba Farhat n'était pas du genre à reculer devant un problème... de papiers ! Il décida de m'attribuer généreusement l'identité de l'un de ses fils désigné volontaire pour garantir la pérennité du métier d'éleveur nomade. [...]

Depuis, je n'ai plus de problèmes de papiers d'identité. Bien au contraire ! J'en ai tellement, de vrais papiers, que je ne sais pas comment les ranger : deux cartes d'identité, deux passeports, diverses cartes d'électeur, de banque, de sécurité sociale, etc. Je n'ai pas peur de les exhiber comme c'était le cas avec mes faux papiers. Cependant, je me demande toujours comment peut-on réduire l'identité d'une personne à ce que révèle — ou cache — des documents administratifs. Outre le fait qu'une identité — toute identité — s'enrichit toujours de nouvelles facettes, de nouvelles dimensions liées aux expériences vécues, au travail, aux voyages, au statut social, aux aléas du temps, de l'espace et des milieux dans lesquels on évolue, etc., on ne perd jamais totalement les «identités» que l'on a portées à un moment de sa vie : il m'arrive encore d'être interpellé par l'un des surnoms ou pseudonymes de la «belle époque»...et «ça me fait quelque chose» ! ■

(\*) GREMMO-CNRS, Université  
Lumière Lyon II

Article paru dans le n°93 de la  
Revue Ecart d'Identité.



La résidence sociale, instaurée par le décret du 23 décembre 1994, constitue un des outils créés par la législation pour améliorer l'accès au logement des plus démunis (au sens de la Loi Besson) et compléter les dispositifs des Plans Départementaux pour le Logement des Plus Démunis (PDPLPD), FSL, Baux glissants, pensions de famille... Dans l'esprit de la loi, il s'agissait prioritairement non pas de créer une offre nouvelle mais de recycler des capacités existantes, initialement dévolues à l'accueil temporaire de certaines catégories de publics (travailleurs immigrés, jeunes travailleurs) pour répondre à un nouveau besoin : l'absence de logement pour toute personne en difficulté. Cette volonté, confirmée rapidement dans le cadre du Plan Quinquennal de Traitement des Foyers de Travailleurs Migrants par le passage systématique en résidences sociales des foyers réhabilités, rencontre encore des obstacles pour faire de la résidence sociale un réel tremplin pour l'exercice du droit au logement.

#### Le difficile exercice du provisoire

La difficulté première d'un produit tel que la résidence sociale réside dans le fait qu'on construit

## La résidence sociale - les limites d'un outil d'insertion par le logement -

Warda Hissar Houti

(\*\*)

un postulat a priori : l'accès direct à un logement définitif est impossible et impose, de ce fait, un passage obligé par un sas.

Il est important de rappeler ici l'évidence : même si le ménage accepte cette solution contrainte et forcé par une situation personnelle d'urgence, d'exclusion, d'échec, le projet logement de toute personne est d'abord construit autour de la notion d'installation, de bien-être, dans la durée, même si cette durée est fonction du temps personnel.

La résidence sociale retarde donc cette échéance et il est important que cet espace ne se transforme pas, pour les personnes, en simple sas d'attente voire de relégation. Pour parer à cet écueil, les actions à conduire sur un même front sont complexes et nombreuses.

Après la fourniture d'un toit, la résidence sociale doit rapidement permettre au ménage d'améliorer sa situation : réduire le niveau d'endettement, permettre l'accès à l'emploi, à la formation, l'accès aux soins...

Pour enclencher la dynamique qui permettra au ménage de voir sa situation évoluer, il faut



d'abord le convaincre de s'installer dans du provisoire pour se mettre en situation de se projeter : exercice éminemment difficile quand on sait combien le facteur temps est déterminant dans le projet de vie ! [...]

Implanter une résidence sociale sur une commune est peut-être encore plus difficile à faire que de réaliser du logement social classique : la notion de transitoire est encore ici au cœur de la difficulté : aux yeux de l'élus local, des riverains, un public de passage représente un risque plus important que la ressource créée sur un territoire pour prendre en compte les situations, même locales, de personnes en difficulté. La visibilité d'une population souvent fantasmée, le risque de devoir en être en charge sur le plan de l'aide sociale, constituent de sérieux obstacles à la maîtrise du foncier ou du bâti pour réaliser ces programmes.

La mise en place de commissions de pré-attribution associant les réservataires, les élus locaux et tout professionnel accompagnant une candidature améliore sensiblement la communication collective et favorise une approche concertée des enjeux de fond : la mixité, la mobilité des personnes notamment.

Ces espaces permettent, en effet, de démystifier le public, de banaliser la résidence sociale et favorisent une approche en termes de «flux» plutôt qu'en termes de «stock».

La question de la mobilité résidentielle des ménages, envisagée sous l'angle de la promotion sociale des situations, de l'amélioration

de l'exercice du droit au logement, est, en effet, la problématique centrale de la résidence sociale.

Pour que celle-ci ne se résume pas à une étape de plus dans le parcours du combattant pour l'accès à un logement, l'obstacle majeur, à savoir, l'accès à un logement définitif dans le parc public, nécessite d'être levé sous peine de transformer inexorablement ces lieux en espaces de stockage de la précarité.

### **Transitoire, oui : mais vers où ?**

La limite importante du logement temporaire que constitue la résidence sociale lorsque tous les autres obstacles ont été dépassés, reste, en effet, la difficile sortie.

Le législateur n'a rien prévu à cet effet et cette question est de la responsabilité du seul gestionnaire. Ici, le bât blesse douloureusement. Au-delà des compétences techniques, de la capacité de réseau des professionnels chargés de l'accès au logement, il s'agit d'abord d'un défaut de maillage entre les différents acteurs de la chaîne du logement.

En réalité, la chaîne du logement reste un concept abstrait qui ne trouve nulle part dans le paysage du logement locatif local, l'espace d'une articulation concrète et pragmatique entre les différents maillons.

Lorsqu'enfin la résidence a joué son rôle, que le ménage a recouvré des droits, une capacité financière et formulé un projet personnel, il se trouve pris, et le gestionnaire avec, dans le goulot d'étranglement des listes d'attente

classiques des offices HLM.

Sans doute faudra-t-il construire longtemps encore des partenariats morcelés, des argumentaires quotidiens pour convaincre le bailleur, agence par agence, du bien-fondé d'une candidature, sans avoir a priori défini ensemble les critères de cette pertinence.

Sans doute faudra-t-il encore longtemps avant que l'ensemble des acteurs du logement d'insertion (foyers, CHRS, associations d'accueil d'urgence) qui assurent en amont la gestion de la précarité et de l'exclusion, trouvent le niveau et l'espace pertinents de la construction d'une mobilité résidentielle qui soit pour les personnes, le reflet de leurs aspirations légitimes.

Sur ce parcours, on est bien loin encore du droit au logement pour tous. ■

(\*\*) *Directrice Générale d'ARALIS, Lyon*

---

Article paru dans le n°94 de la Revue Ecart d'Identité.



## Etrange Europe aux frontières de la citoyenneté

Claude Jacquier (\*)

L'immigration extra-européenne n'est plus un phénomène qui concerne uniquement les pays de l'Europe du Nord. Des pays européens qui furent d'émigration au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, tels que l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal voient désormais affluer vers eux des populations en provenance d'Afrique, d'Asie ou des pays de l'Europe de l'Est. L'Italie du Nord qui appelait «immigrés» les nationaux en provenance du Mezzogiorno doit trouver désormais un nouveau qualificatif pour les nouveaux arrivants d'Afrique, de l'ex-Yougoslavie ou d'Albanie qui affluent vers son territoire. Et que dire des Africains qui tous les jours cherchent à traverser le détroit de Gibraltar ou qui s'installent aux Canaries pour accéder plus facilement à la forteresse européenne. Ces mouvements migratoires qui touchent depuis dix ans les pays du sud de l'Europe s'accompagnent de flux migratoires importants entre les pays de l'Est et les pays de l'Europe occidentale (Allemagne, Autriche, Italie, Grèce, Pays-Bas) donnent lieu à d'inquiétantes poussées de fièvre raciste.

Au fil du temps, les pays de l'Union européenne ont accueilli un grand nombre d'immigrants. Aujourd'hui

cependant, la situation est loin d'être exceptionnelle et comparativement au passé, elle ne devrait susciter aucune dramatisation. En 1994, le pourcentage de non nationaux(1) vivant dans un pays de l'Union s'élevait à 5,2% soit 19,4 millions de personnes (3,0% de d'étrangers communautaires – 11,2 millions, 2,2% d'extra-communautaires – 8,1 millions). Cette population de non nationaux était assez diversement répartie puisque seulement trois pays de l'Union (Allemagne, France et Royaume Uni), représentant seulement la moitié de la population européenne accueillait près des deux tiers des non nationaux. Par ailleurs mis à part la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume Uni (anciennes puissances coloniales), les extra-communautaires sont plutôt faiblement présents dans les autres pays (1,2 millions en Allemagne sur un total de 6,9 millions de non nationaux, 250 000 en Autriche sur 700 000, cela pour ne considérer que des pays ayant massivement reçu des étrangers au cours de la période). Ce constat se confirme aussi en Suisse, pays particulièrement sensible aux fièvres nationalistes ces dernières années. Si les étrangers y représentent 18,5% de la population totale, 95% d'entre eux relè-

vent des pays membres de l'Union européenne. [...]

### La ville européenne, laboratoire de la citoyenneté.

La prise en compte de la situation et de la place des populations étrangères, immigrées ou issues de l'immigration dans les villes oblige à revisiter la notion de frontière. A l'évidence, la frontière n'est plus cette notion symbolisée par les fortifications, par le ban autour de la ville ou par les limites territoriales du glacis militaire mettant à distance l'autre suzerain et les populations sans feu, ni lieu menaçantes. La frontière prend tout d'abord un autre sens au moment où s'est définitivement achevée cette époque de l'urbanisation correspondant au «grand déménagement» des pays européens du rural vers l'urbain ? Depuis une vingtaine d'années les villes se déversent sur leur périphérie lointaine (phénomènes de suburbanisation) pour donner naissance à ce que les chercheurs italiens qualifient de «città diffusa», un bel oxymore qui qualifie le développement urbain paradoxal actuel(2).

Par ailleurs, si on a bien analysé et forgé les concepts adéquats pour penser le processus de captation-

attraction, de concentration des populations et de structuration des territoires au cours de cette période d'urbanisation, on est plutôt démuné aujourd'hui pour penser le processus inverse de dédensification, de déstructuration et de dévalorisation sélective de certains territoires anciennement urbanisés. [...]

Lieu d'accueil des populations venues de toutes parts, la ville européenne a tendance à devenir de plus en plus un territoire où se juxtaposent les communautés. S'il n'est pas possible en Europe de faire état de ghettos dans le sens américain du terme, il est clair que des frontières sont néanmoins en train de s'y construire entre les groupes sociaux mettant notamment en marge de la société certaines personnes et parmi elles, certaines populations issues de l'immigration. La cartographie de cette frontière n'est cependant pas facile à établir et elle ne se résume pas en tout cas à celle des quartiers où ces populations sont sur-représentées. Cette frontière interfère d'ailleurs avec d'autres et particulièrement celle qui concerne celle entre les genres, moins cartographiable que la précédente, encore que son tracé apparaisse avec de plus en plus de netteté sur le territoire avec l'augmentation des ménages monoparentaux avec enfants dont la personne chef de famille est le plus souvent une femme.

Les pouvoirs urbains doivent aussi répondre à ces exigences en ayant peut-être, plus que d'autres, le souci d'assurer les conditions d'un développement durable et de renforcer la citoyenneté et la démocratie sur leur territoire dans des environnements socio-économiques et poli-

tiques en rapides transformations. Héritières de traditions démocratiques et de traditions de solidarités, les villes européennes sont les espaces possibles d'un renouveau du politique. En quelque sorte, on peut faire l'hypothèse qu'elles peuvent être encore des entités regroupant des personnes fort diverses ayant conscience d'une communauté d'intérêts et découvrant ainsi l'obligation morale de coopérer pour œuvrer ensemble à un projet de société(3).

Par delà les pratiques de la démocratie politique (représentative et participative), les formes de démocratie urbaine émergentes mettent au cœur du débat une vieille question qui a trait à la redéfinition des frontières entre espace public, espace privé et espace social, une redéfinition qu'appellent les mutations que connaissent les sociétés urbaines et leurs économies ainsi que toutes les nouvelles politiques qui y sont mises en œuvre à cheval sur les sphères traditionnelles du marché, de la redistribution, de la domesticité, de réciprocité, de la survie. C'est un débat qui s'inscrit dans une perspective historique longue(4) et qui vit, peut-être en ce début de siècle, le moment clé d'un de ses dénouements. ■

(\*) CERAT-CNRS, Grenoble

(1) Ces chiffres ne rendent pas exactement compte du fait migratoire et de son importance culturelle (naturalisations, seconde génération de l'immigration qui possède souvent la nationalité du pays d'accueil).

(2) INDOVINA (F., ed.) (1990).- *La città diffusa*.- Daest, Venezia. BOERI (S), LANZANI (A) et MARINI (E) (1993).- *Il territorio che*

*cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*.- Abitare Segesta, Milan. CLEMENTI (A), DEMATTEIS (G) et PALERMO (P.C)eds. (1996).- *Le forme del territorio italiano*.- 2 voll., Laterza, Roma-Bari. DE MATTEIS (Giuseppe), GOVERNA (Francesca) (1999).- *Urban form and Governance. The New multi-centred urban patterns*.-

(3) Telle était la définition première des communes, ancêtres de nos modernes collectivités territoriales à savoir des «associations jurées» fondées sur le principe qu'il existe un bien commun à construire et à sauvegarder entre les individus résidant dans la cité. «Concéder la commune aux bourgeois ou à un groupe de bourgeois d'une ville, c'était leur permettre de former une association de se lier les uns aux autres par un serment. Ce pouvait être une occasion de confirmer leurs coutumes ou de leur accorder des libertés nouvelles; mais ce n'était là qu'une occasion qui ne pouvait ne point exister. La seule définition de la concession de commune, au XII<sup>e</sup> siècle, c'est la permission de s'associer par serment. Sans association par serment, il n'y avait pas de commune et cette association suffisait pour qu'il y eut commune. Commune a exactement le même sens que serment commun» PETIT-DUTAILLIS (Charles) (1970).- *Les communes françaises*.- Albin Michel, p. 36.

(4) POLANYI (Karl) (1983).- *La grande transformation*.- Paris, Gallimard, ARENDT (Hannah) (1994).- *Condition de l'homme moderne*.- Calmann-Lévy 406 p.

Article paru dans le n°99 de la Revue Ecart d'Identité





# L'Europe migratoire

Catherine De Wenden (\*)

**L**a construction de l'espace migratoire européen s'est effectuée en plusieurs étapes :

a) de 1957 (signature du traité de Rome) à 1968 : mise en place progressive de la liberté de circulation des travailleurs et des mesures qui la garantissent (droit à l'égalité de traitement avec les nationaux, droit au séjour des travailleurs communautaires et de leurs familles (...)).

b) 1985 : adoption de l'Acte Unique européen par les pays membres de la C.E.E. qui définit un espace communautaire européen sans frontière et signature des accords de Schengen (n'en font pas partie encore aujourd'hui le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark) qui ont pour objet de réaliser le laboratoire pour l'Acte Unique. Ses principaux instruments sont :

- l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non communautaires,

- la liberté de circulation à l'intérieur des frontières européennes pour les Européens et les détenteurs (non communautaires) d'un visa Schengen et le renforcement

des frontières extérieures de l'Union,

- l'adoption d'un système informatisé de contrôle, le SIS (système d'information Schengen) pour la mise en ligne des données nationales sur les « indésirables » (clandestins, déboutés du droit d'asile), obligeant tous les Etats européens à leur refuser le droit au séjour et à les expulser.

c) En 1990, les accords de Dublin définissent à l'échelon de l'Europe des Quinze une politique d'asile commune, assortie d'un dispositif de filtrage renforcé : notion de pays sûr, d'où on ne peut pas demander l'asile (mais cette mesure n'a pas de valeur contraignante), de demande manifestement infondée, de sanctions contre les transporteurs, solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée, un demandeur d'asile débouté ne pouvant, sauf exception, demander l'asile dans un autre pays de l'Union (pour éviter les demandes d'asile multiples et « en orbite »).

Le CIREA (Centre d'Information, de discussion et d'échange sur l'asile) permet la solidarité dans le contrôle.

Entre 1995 et 1997, seront définis des critères communs pour déterminer la qualité de réfugié.

d) De 1990 à 1994, pour les étrangers, des règles communes

sont définies à l'échelon européen pour lutter contre le séjour illégal (1990), harmoniser les règles du regroupement familial et définir une « préférence européenne » à l'emploi (1994).

e) En 1992, le traité de Maastricht fait de la liberté de circulation, d'installation et de travail l'un des attributs essentiels de la citoyenneté européenne (définie en son article 8) et distingue ainsi les Européens communautaires des non communautaires. La maîtrise des frontières et la politique de l'asile font partie du troisième pilier, c'est-à-dire du domaine des décisions intergouvernementales (Justice et affaires intérieures).

f) En 1997, le traité d'Amsterdam intègre « l'acquis Schengen » dans le traité de l'Union européenne et prévoit de faire passer l'asile et l'immigration du troisième pilier intergouvernemental au premier pilier communautaire. Mis en œuvre à partir de 1999 pendant une période transitoire de cinq ans, ce dispositif, s'il est accepté par les Etats-membres à l'unanimité, impliquera que les décisions seront prises par les instances communautaires, avec obligation, pour les Etats membres, de les mettre en œuvre. La Commission proposera une législation européenne soumise à la majorité qualifiée ayant force de loi. Mais il s'agit, d'une

communautarisation à géométrie variable dont ne font pas partie le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark, empreinte d'une idéologie sécuritaire et restrictive.

g) En 1999, le sommet de Tampere définit une politique d'immigration commune à partir d'une évaluation des besoins économiques et démographiques de l'Union européenne et de la situation des pays d'origine, et abandonne l'objectif de « l'immigration zéro ». Cette évolution est interprétée comme une reprise de l'immigration de main d'œuvre légale, tout en reconnaissant le système de « préférence européenne », faute d'autre organisme régulateur du marché de l'emploi à l'échelon.

h) En 2000 : Adoption en décembre 2000 d'une convention Eurodac sur l'asile pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière à partir d'une base de données informatiques.

.Création, en Septembre 2000, d'un Fonds européen pour les réfugiés, le FRE, pour cinq ans, chargé de l'accueil, de l'intégration et de l'aide au retour des réfugiés

.Le traité de Nice (Décembre 2000) prévoit que les Etats membres passent, à partir de 2004, à la majorité qualifiée pour les décisions concernant l'immigration et l'asile. Le Conseil européen de Nice adopte la Charte des Droits Fondamentaux. Sa rédaction a associé des représentants de la société civile aux personnalités sollicitées par les Etats.

Malgré le bouillonnement institutionnel qui entoure la mise œuvre progressive d'une européanisation des politiques migratoires,

un certain décalage subsiste entre la frilosité des politiques, partagées entre la concertation européenne et l'exercice des souverainetés nationales et inspirées par le contrôle des frontières plus que par l'harmonisation des droits (droit de la nationalité, interprétation du droit d'asile, accès aux droits sociaux), et la réalité des flux migratoires, attirés par les besoins migratoires de l'Europe et la quête des droits de l'Homme. La complexité du système européen renforce le registre du contrôle (coopération européenne renforcée, adoption de l'acquis communautaire par les Etats candidats à l'Union), tout en faisant peu progresser l'harmonisation des politiques européennes, à cause du système de veto opposé par les Etats. Enfin, la superposition de plusieurs espaces normatifs de référence (Conseil de l'Europe, Parlement européen, Cour européenne des Droits de l'Homme, Cour de Justice de l'Union européenne) et l'existence de sous systèmes partiellement intégrés à l'Union (marché nordique du travail incluant la Norvège, inclusion du Danemark dans Schengen bien qu'il ne participe pas au système communautaire de contrôle des frontières, alors que la Norvège et l'Islande, extérieures à l'Union européenne, font partie du système Schengen) alourdit les mécanismes de décision. [...]

Malgré les incertitudes, un frémissement se fait jour autour de l'ouverture des frontières : abandon de l'objectif d'immigration « zéro », lors du sommet européen de Tampere (septembre 1999), pratique ouvertement proclamée des quotas de cerveaux (le chancelier SCHRÖDER annonce le recours à 20 000 informaticiens indiens en

Juin 2000) et de main d'œuvre (Espagne, Italie, Portugal), tandis que l'Autriche continue à les appliquer de longue date. Des drames, comme celui de Douvres en Juin 2000 montrent l'hypocrisie des politiques de fermeture qui alimentent, du fait de la prohibition, les filières mafieuses et un marché du travail proche de l'esclavage moderne, car il faut rembourser le voyage et les faux papiers plusieurs années durant (filières chinoises). De son côté, le patronat suggère la reprise des quotas pour pallier les pénuries de main d'œuvre.[...]

### Conclusion

Au cours des années 1980 et 1990, l'Europe est devenue explicitement un continent d'immigration, mais celle-ci tarde à être légitime dans l'histoire des Etats : interrogations sur les identités nationales, obsession du risque migratoire vécu comme un défi, idée répandue selon laquelle « les clandestins gênent l'intégration de ceux qui sont là ». Des tendances nouvelles ont bouleversé en profondeur les mouvements migratoires en Europe depuis 1980 : la mondialisation des échanges, qui a eu pour effet l'accélération de la mobilité et l'élargissement du nombre des pays et des catégories de personnes concernées par la migration, le passage de pays d'émigration à des pays d'immigration en Europe du Sud et de l'Est, la persistance d'une pression migratoire vers l'Europe, la dimension européenne, de plus en plus présente dans les décisions mises en œuvre. Malgré cette marche vers l'europanisation des politiques d'entrée, la diversité subsiste dans les situations et les politiques nationales des pays européens, sous la pres-

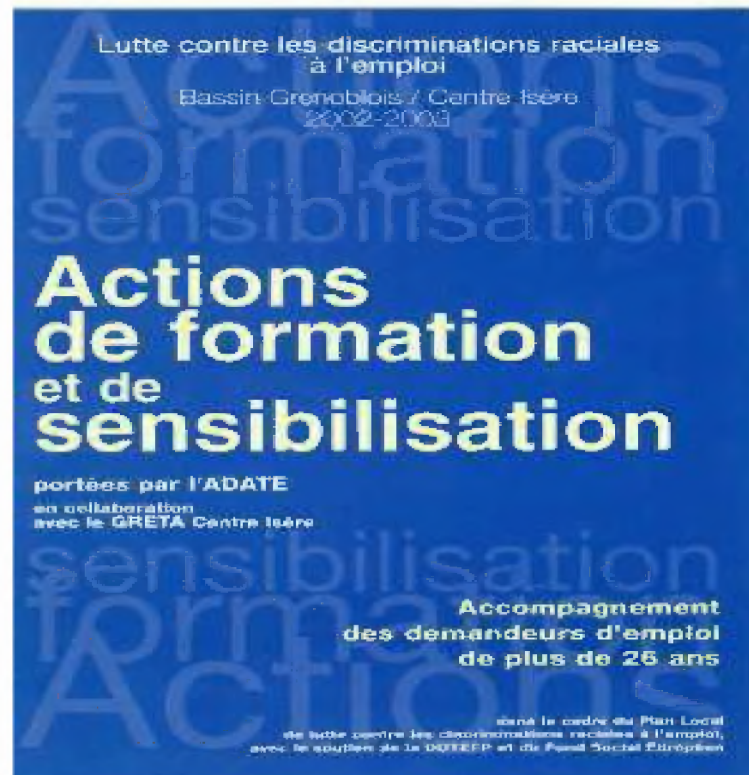
sion de l'opinion publique quant au séjour, au droit de la nationalité, à l'interprétation du droit d'asile, aux philosophies et à la mise en œuvre de l'intégration. Au tournant du siècle, des interrogations se font jour sur le bien fondé de la fermeture des frontières, porteuse d'effets pervers et en décalage par rapport aux besoins économiques et démographiques de l'Europe et à l'aspiration à la mobilité de ceux qui, animés par « un désir d'Europe », tentent, à leurs risques et périls, d'y pénétrer coûte que coûte.

De son côté, l'immigration contribue à la définition de la citoyenneté et de l'identité européennes, l'une et l'autre en recherche de leur contenu : introduction de valeurs nouvelles comme le multiculturalisme, la citoyenneté plurielle, fondée sur la résidence, la multiplicité des allégeances, de droits nouveaux comme la dissociation de la citoyenneté d'avec la nationalité, notamment à l'échelon local, la lutte contre les discriminations, les droits des minorités, la prise en compte des droits de ceux qui n'en ont pas, la réinvention de la laïcité et de l'image de l'« Autre » face à l'Islam.

L'immigration joue enfin un rôle dans la construction d'un « nous » collectif européen, culturel et symbolique qui, loin d'être un produit fini, est un projet perpétuellement recomposé. ■

(\*) CERI-CNRS, Paris

Article paru dans le n°99 de la Revue Ecartis d'Identité.



Contact : ADATE : 04 76 44 46 52

