

Visions franco-allemandes n°9

Les débats sur la citoyenneté en Allemagne et en France

Yves Bizeul

Octobre 2006

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
Tous droits réservés, Ifri, 2006 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Introduction

La citoyenneté (*Staatsbürgerschaft*) est à distinguer de la nationalité (*Staatsangehörigkeit*). Celle-là présuppose, selon Thomas H. Marshall, un minimum de droits civiques, de participation politique et – du moins en Europe – de droits sociaux¹, alors que celle-ci est un simple acte juridique. La citoyenneté peut, en outre, avoir un domaine d'application plus large ou plus restreint que la nationalité : on peut se définir comme citoyen du monde lorsqu'on vit au rythme de la mondialisation ou comme citoyen d'une ville, sans forcément avoir la même nationalité que la plupart des habitants de cette commune. C'est ainsi que les citoyens européens étrangers sont habilités à élire des représentants lors des élections locales dans les pays membres de l'Union européenne, un droit revendiqué aujourd'hui par la plupart des autres migrants.

La citoyenneté est enfin, contrairement à la nationalité, liée à une théorie politique particulière. Elle est historiquement le produit du républicanisme.² Plusieurs modèles républicains ont été élaborés au cours des siècles. Le concept français, qui est caractérisé par une prééminence accordée aux devoirs des citoyens sur leurs droits, par un poids particulier donné aux droits sociaux et au principe de laïcité ainsi que par une place centrale accordée à l'État, doit être distingué du modèle républicain américain, qui met l'accent sur une forte société civile pluraliste, sur les droits individuels, l'initiative personnelle et la liberté religieuse jusque dans l'espace public – même si l'on est attaché au principe de séparation des religions et de l'État.³ Lorsqu'on se réfère aujourd'hui en Allemagne au républicanisme pour dépasser l'ancienne conception culturaliste de la nation et pour penser la *citizenship*, c'est le plus souvent ce second modèle que l'on privilégie.

Bien qu'à l'origine de nature républicaine et politique, la citoyenneté connaît, en raison de la confusion souvent faite entre citoyenneté et nationalité, des modalités apolitiques. Les diverses conceptions de la citoyenneté dépendent, en fait, étroitement de la vision que l'on a de la nation. Lorsque cette dernière est conçue avant tout comme une communauté linguistique et culturelle, comme ce fut le cas en Allemagne par le passé, la citoyenneté tend à ne faire qu'un avec la nationalité.⁴ Elle

Yves Bizeul est professeur à l'Institut des sciences politiques et administratives de l'université de Rostock.

¹ Th. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, CUP, 1950.

² Cf. S. Audier, *Les Théories de la république*, Paris, La Découverte, 2004,

³ Cf. D. Lacorne, *L'Invention de la république. Le modèle américain*, Paris, Hachette, 1991.

⁴ Riva Kastoryano relève que la nationalité est au cœur des débats concernant l'immigration en Allemagne. Cf. R. Kastoryano, « Construction de communautés et négociation des identités. Les migrants musulmans en France et en Allemagne, in D.-C. Martin (dir.), *Cartes d'identité. Comment dit-on « nous » en politique ?*, Paris, Presses de la Fondation nationale

est alors le résultat d'une filiation et d'un « droit du sang » permettant une sélection stricte de personnes acculturées par socialisation et faisant indissolublement partie d'un tout national et culturel indifférencié.

Si l'on comprend, par contre, avec Renan la nation de manière volontariste, la citoyenneté est politique. La communauté républicaine des citoyens célébrée par Dominique Schnapper¹ est ouverte à des individus issus de cultures et de milieux divers. Si la pratique est souvent différente des principes affirmés, il n'en reste pas moins vrai que ces deux conceptions de la nation et de la citoyenneté ont eu, en France et en Allemagne, des conséquences différentes très concrètes pour les individus.²

des Sciences politiques, 1994, p. 229-244, ici p. 233. C'est exact, mais ce phénomène est moins lié à la loi sur les étrangers de 1990 qu'au fait que la citoyenneté, d'une manière générale, tend en Allemagne à se diluer dans la nationalité, même s'il est vrai que les étrangers tentent de négocier un droit à participer à la vie politique des communes dans lesquels ils résident. Kastoryano souligne elle-même que leur citoyenneté est surtout d'ordre juridique (p. 241).

¹ D. Schnapper, *La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

² Cf. R. Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, 1997 ; B. Falga, C. Wihtol de Wenden et Cl. Leggewie (dir.), *Au miroir de l'autre. De l'immigration à l'intégration en France et en Allemagne*, Paris, Cerf, 1994.

La citoyenneté en Allemagne

La longue oblitération de la citoyenneté

Le républicanisme ayant été combattu avec succès par le pouvoir politique en Allemagne après 1848, on ne peut s'étonner du fait que la citoyenneté ait été longtemps absente du débat public allemand.¹ Le nombre de publications importantes sur ce thème resta très restreint jusqu'à la fin des années 1990. Il est intéressant de noter qu'à côté du politologue Dolf Sternberger, c'est un penseur fortement influencé par le système politique anglais, Ralf Dahrendorf, qui consacra le plus d'écrits à ce sujet.² L'anthologie de textes sociologiques portant sur la citoyenneté de Jürgen Mackert et de Hans-Peter Müller, qui date de l'an 2000, ne contient, à l'exception d'un article de Dahrendorf, que des essais d'auteurs anglo-saxons.³

Riva Kastoryano explique l'expression paradoxale allemande « *ausländische Mitbürger* » (« concitoyens étrangers »), introduite par les Verts, par le fait que la citoyenneté serait en Allemagne avant tout la « citoyenneté » économique du « *Bürger* » et non celle politique du « *Staatsbürger* ». ⁴ Ce n'est qu'en partie exact puisque l'expression « *ausländische Mitbürger* », eu égard à l'importance accordée par les Verts à une participation démocratique à la base, renvoie également à une citoyenneté politique vécue à l'échelle de la commune et qu'à côté de la conception de la « citoyenneté » économique, très répandue lors du « miracle économique » des années 1950-1960, celle de la « citoyenneté » culturelle joua par le passé en Allemagne un rôle plus important encore.

¹ Gerhard Oestreich écrit dans son histoire des droits de l'homme qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle : « Wenn auch Gerbers Idee des Staates die Freiheitssphäre des Einzelnen einschloß, so sank sich der Staatsbürger über den Untertan zum einfachen Objekt des Herrschaftsrechtes herab » (G. Oestreich, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, p. 102). On trouve quelques rares mentions sous le *Kaiserreich* de la « *staatsbürgerliche Freiheit* », ainsi dans le discours tenu le 17 Janvier 1873, dans le contexte du *Kulturkampf*, par Ludwig Windthorst, un ancien camarade d'université et adversaire politique catholique de Bismarck, devant le parlement prussien intitulé « *religiöse und staatsbürgerliche Freiheit* ».

² D. Sternberger, *Ich wünschte ein Bürger zu sein. Neun Versuche über den Staat*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1967 ; R. Dahrendorf, *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*, Stuttgart, Enke Verlag, 1957 ; R. Dahrendorf, « Citizenship and Beyond. The Social Dynamics of an Idea », *Social Research*, 41, 1974, p. 673-701.

³ J. Mackert et H.-P. Müller (dir.), *Citizenship. Soziologie der Staatsbürgerschaft*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2000. Il est intéressant de constater que cette publication ne contient aucun texte d'auteurs français.

⁴ R. Kastoryano, *La France, l'Allemagne & leurs immigrés : négocier l'identité*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 181.

Cela est dû au fait que la discussion publique sur la nation et l'immigration resta longtemps dans ce pays fortement teintée de ce culturalisme holiste qui, selon Louis Dumont, était au cœur de « l'idéologie allemande » dominante au XIX^e ainsi que dans la première moitié du XX^e siècle.¹ Pour la plupart des Allemands, l'étrangeté (*das Fremde, die Fremdheit*) de l'autre était sensée résulter avant tout de différences culturelles. Cette conception des choses résultait, en particulier, du fait qu'outre-Rhin le sentiment d'appartenir à une entité culturelle et spirituelle plus ou moins homogène avait précédé l'instauration tardive d'un État-nation politique.² Le culturalisme fut célébré aussi bien par les romantiques que par les mouvements *völkisch* et par les nationaux-socialistes qui y mêlèrent des considérations racistes.

Il a été encore renforcé par le fait que l'Allemagne fut, au XIX^e siècle, un pays d'émigration, avant que l'industrialisation ne suscite sur le tard, sous le *Kaiserreich*, une pénurie de main-d'œuvre.³ L'on fit alors appel à des travailleurs étrangers, pour la plupart des Polonais ou des Italiens. Désignés par les termes de « travailleurs saisonniers » (*Saisonarbeiter*) ou de « travailleurs migrants » (*Wanderarbeiter*), ils n'avaient pas vocation à devenir des citoyens. L'idée de citoyenneté républicaine ne jouait d'ailleurs à l'époque qu'un rôle marginal, l'Allemagne n'ayant connue de 1848 à 1949 que des régimes autoritaires ou totalitaires.

Dans l'immédiat après-guerre, l'arrêté de police sur les étrangers de 1938, qui visait à réduire autant que faire se peut l'immigration, continua un temps à s'appliquer. La société allemande était alors confrontée à des vagues massives de réfugiés nationaux venus des territoires de l'Est. Le « miracle économique » rendit cependant bientôt nécessaire la main-d'œuvre étrangère, et des accords bilatéraux d'immigration furent signés avec l'Italie en 1955, avec l'Espagne et de la Grèce en 1960, avec la Turquie en 1961, le Portugal en 1964, la Tunisie en 1965, le Maroc en 1966 et la Yougoslavie en 1968. Ces travailleurs dits « invités » ou « hôtes » (*Gastarbeiter*) étant sensés rentrer dans leurs pays d'origine après avoir contribué au développement économique du pays, il n'était pas nécessaire de les intégrer, et encore moins de préparer leur naturalisation. Certes, le taux de migrants résidant en Allemagne passa de 1,2 % de la population en 1961 à 6,4 % en 1973, mais ils formaient un corps étranger dans la société, fréquentant avant tout les membres de leurs communautés respectives. Le multiculturalisme prôné dans les années 1970-1980 par les Verts et une partie de la gauche renforça encore la tendance à la ghettoïsation plus ou moins volontaire des migrants.

L'exclusion sociale des quelques 94 000 « *Vertragsarbeitnehmer* » en RDA était plus complète encore. La plupart vivaient dans des cités dortoirs isolées et n'avaient que très peu de contacts avec la population locale. Si la citoyenneté était définie en RDA politiquement en référence à un modèle plus ou moins jacobin, le régime communiste tenta, à partir des années 1980, de faire de la RDA l'incarnation de la véritable culture germanique en réactivant de nombreux clichés et mythes du passé (la rigueur de la Prusse, l'éthique luthérienne du travail etc.). L'Allemagne de

¹ L. Dumont, *L'idéologie allemande. Homo Aequalis II : France-Allemagne et retour*, Paris, Gallimard 1991.

² Cf. Helmuth Plessner, *Die verspätete Nation*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1988.

³ Cf. sur l'histoire de l'immigration en Allemagne : Kl. J. Bade (dir.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*, Munich, C. H. Beck, 1992 ; U. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, Munich, C.H. Beck, 2001.

l'Est est restée, de ce fait, davantage imprégnée par l'ancien culturalisme allemand que la RFA.

A l'Ouest, les mentalités évoluèrent lentement sous l'effet de l'influence américaine et française. L'idée de citoyenneté profita également dans cette partie du pays de la montée de l'engagement politique de la génération 68 et de la diffusion d'une culture démocratique dans les capillaires de la société. Dans le même temps, l'Allemagne de l'Ouest était devenue, sans le vouloir, un pays d'immigration, en particulier sous l'effet de la politique de regroupement familial. Un poste de chargé de gouvernement fédéral pour l'intégration des travailleurs étrangers et de leurs familles fut d'ailleurs créé dès 1978. Leur insertion sociale, indissociable selon Marshall de l'idée de citoyenneté, pose en général moins de problèmes qu'en France.

Le nombre des naturalisations resta toutefois limité. Le code de la nationalité, qui datait de 1913 (*Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*) et qui demeura en vigueur jusqu'à la fin 1999, même s'il connut deux réformes partielles en 1991 et 1993, rendait l'accès à la citoyenneté des étrangers difficile, tout en encourageant celle des anciens colons allemands qui vivaient depuis des décennies dans les pays de l'Est. Il s'inspirait du droit du sang et d'une conception communautariste de la nation – reprise d'ailleurs dans l'article 116 § 1 de la Loi fondamentale toujours en vigueur. On voulait par là non seulement assurer la transmission héréditaire de la nationalité, mais aussi rendre automatique l'accès à la citoyenneté des citoyens de la RDA ainsi que des anciens travailleurs immigrés et colons de souche allemande résidant dans les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est (*Aussiedler* et *Spätaussiedler*). Ces derniers sont considérés comme des « membres de droit du peuple » (*Volkszugehöriger*), même s'ils ne parlent pas ou mal la langue de Goethe et ont souvent de plus grandes difficultés à s'insérer socialement que les étrangers. Il est vrai que pour expliquer le statut privilégié des *Aussiedler* et *Spätaussiedler*, on fait aujourd'hui volontiers référence à des considérations d'ordre éthique : on aurait voulu, après-guerre, donner aux anciens colons allemands une compensation pour les persécutions subies à l'Est suite aux exactions commises par les nationaux-socialistes.

La difficile percée de l'idée de citoyenneté républicaine

En dépit de ces reliquats du passé, on constate de nos jours un changement partiel de paradigme dans la conception allemande de la citoyenneté et de la nation. C'est ce que montre la réforme du code de la nationalité du 1^{er} janvier 2000, menée à bien par la coalition « rouge-verte » avec le soutien conditionné des libéraux et des démocrates-chrétiens. Le nouveau code introduit dans la législation en vigueur des éléments du droit du sol et facilite la naturalisation des migrants.¹ L'abandon d'une partie du

¹ Les enfants nés sur le sol allemand de parents étrangers acquièrent désormais automatiquement la nationalité allemande à la naissance, si leur père ou leur mère a sa résidence habituelle et légale en Allemagne depuis huit ans au moins et si l'un des deux possède depuis trois ans au moins un permis de séjour à durée indéterminée. La période de résidence requise pour qu'un ressortissant étranger adulte ait droit à la naturalisation a été ramenée de quinze à huit années. La naturalisation n'est pas automatique. Elle intervient

droit du sang a été facilité par le fait que, depuis 1990, l'Allemagne a cessé d'être une nation à géométrie variable.

Cette réforme fut, il est vrai, de suite écornée par une CDU/CSU poussée par des considérations politiciennes et par une aversion toute herdérienne à l'égard du mélange des genres et des cultures. Les partis de l'Union orchestrèrent en 2000 une campagne de signatures contre l'introduction de la double nationalité¹ et contre le « privilège des deux passeports » qui permit à la CDU de remporter les élections dans l'important Land de Hesse. La double nationalité étant en principe prohibée, le nombre de naturalisation des Turcs reste faible, l'abandon de la nationalité d'origine pouvant porter préjudice à l'intéressé dans son pays d'origine, par exemple en matière d'héritage de biens immobiliers.² L'Allemagne est l'un des pays de l'Union européenne qui comptent le plus d'étrangers résidents en proportion de la population globale,³ et le taux de naturalisation diminue constamment depuis l'an 2000.

Il n'en reste pas moins vrai que la conception républicaine de la nation gagne du terrain dans ce pays. La coupe du monde de football y a révélé l'existence d'un fort patriotisme festif qui tend à prendre la place du nationalisme honteux de l'après-guerre. Le terme de patriotisme employé par la presse allemande de préférence à celui de nationalisme pour décrire ce phénomène renvoie à la tradition républicaine de la nation qui fut celle d'un Emmanuel Kant et qui est reprise de nos jours aussi bien par Jürgen Habermas que par Dieter Oberndörfer et Axel Schulte.⁴

Le modèle républicain reste cependant en Allemagne à l'état d'ébauche. C'est ce que révèle le débat actuel sur la culture dite « dominante » et l'insistance nouvelle mise sur l'intégration culturelle des migrants. Le vice-président du groupe parlementaire CDU/CSU, Friedrich Merz, réclama en octobre 2000 une intégration des immigrés à la « culture dominante » ou « de référence » allemande (*deutsche Leitkultur*), une revendication qui souleva un débat passionné dans la presse.⁵ La notion de *Leitkultur* de Merz fut critiquée aussi bien par les partisans du multiculturalisme, qui refusent toute assimilation des étrangers, que par ceux qui considèrent le culturalisme comme dépassé et par les tenants d'un pluralisme culturel intra-allemand. Ces derniers posèrent la question de savoir à quelle culture dominante les migrants devraient s'adapter dans un pays fédéral fortement diversifié comme l'Allemagne : à la culture des Bavares, des Frisons ou des Mecklembourgeois, à la culture des

après une demande explicite d'accession à la nationalité allemande qui peut être refusée. Le droit à la naturalisation a été étendu au conjoint et aux mineurs même s'ils ne vivent pas en Allemagne depuis huit ans.

¹ Les enfants acquièrent à la naissance en plus de la nationalité allemande la nationalité de leurs parents. Ils devront, à partir de 18 ans et jusqu'à l'âge de 23 ans au plus tard, opter pour l'une ou l'autre nationalité.

² Il existe toutefois des voies illégales pour se procurer deux passeports.

³ Selon les *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, 8,8 % d'étrangers vivaient en 2004 en Allemagne. 19 % des Allemands sont issus personnellement ou par leurs parents de l'immigration (Mikrozensus 2005 du *Statistisches Bundesamt*).

⁴ J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 et *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998 ; D. Oberndörfer, *Die offene Republik. Zur Zukunft Deutschlands und Europas*, Fribourg-en-Brigau, Bâle, Vienne, Herder, 1991 et *Der Wahn des Nationalen*, Fribourg-en-Brigau, Bâle, Vienne, Herder, 1994 ; A. Schulte, « Demokratie als Leitbild einer multikulturellen Gesellschaft », in Ch. Butterwegge, G. Hentges et F. Sarigöz (dir.), *Medien und multikulturelle Gesellschaft*, Opladen, Leske + Budrich, 1999, p. 187-206.

⁵ Cf. G. Hentges, « Das Plädoyer für eine 'deutsche Leitkultur' – Steilvorlage für die extreme Rechte? », in Ch. Butterwegge et al. (dir.), *Themen der Rechten – Themen der Mitte. Zuwanderung, demografischer Wandel und Nationalbewusstsein*, Opladen, Leske + Budrich, 2002, p. 95-121.

protestants ou des catholiques ? Face à ces vives critiques relayées par les médias, la CDU/CSU fut contrainte à faire machine arrière et à réinterpréter la *Leitkultur* dans le sens politique et républicain que lui avait donné à l'origine le politologue Bassam Tibi. Elle fut alors redéfinie comme un consensus sur les valeurs inscrites dans la Loi fondamentale et perdit, de ce fait, de son originalité, la notion de patriotisme constitutionnel (*Verfassungspatriotismus*) défendue par Dolf Sternberger, Richard von Weizsäcker et Jürgen Habermas faisant presque l'unanimité, même si on lui reproche souvent d'être trop théorique et trop peu émotionnelle.

On crut le débat clos. Il ressurgit toutefois bientôt à l'occasion d'une campagne de presse sur le thème de l'intégration en lien avec plusieurs évolutions récentes : la prise de conscience du fait que la plupart des migrants ne retourneront pas dans leurs pays d'origine, le comportement violent – en France, on parlerait de comportement « non citoyen » – de nombreux jeunes issus de l'immigration, étrangers ou naturalisés,¹ leur haut taux d'échec scolaire, révélé en particulier par les enquêtes Pisa de 2000 et de 2003, la montée de l'islamisme et surtout l'évolution démographique négative de l'Allemagne qui menace, à terme, la prospérité économique.

Il est souvent difficile de savoir si ceux qui se prononcent aujourd'hui pour une forte intégration des migrants souhaitent leur acculturation à une culture majoritaire plus ou moins imaginaire ou bien leur donner les moyens de participer à la vie politique du pays et de s'insérer socialement. La même question se pose concernant les esquisses de « tests de naturalisation » (*Einbürgerungstest*) des Länder CDU du Bade-Wurtemberg et de Hesse. Inspirés par le modèle hollandais, ils sont sensés permettre de vérifier le niveau de langue des futurs citoyens, d'évaluer leur degrés d'acceptation des valeurs de la (post-)modernité (tolérance envers les homosexuels, égalité entre hommes et femmes), leur réceptivité au fondamentalisme religieux et, dans le cas de la Hesse du moins, également leurs connaissances de l'histoire, de la culture et de la géographie de l'Allemagne. La déclaration du « pape » de la critique littéraire Marcel Reich-Ranicki, un immigré juif et rescapé du Ghetto de Varsovie, selon laquelle il aurait sans doute été recalé au test de la Hesse, provoqua un tollé. Certains souhaitent cependant imposer de tels tests au niveau du Bund. Le succès de cette initiative est incertain. Il se pourrait qu'on s'achemine plutôt vers des pactes d'intégration communaux sur le modèle de celui de Hambourg, vieille cité à tradition républicaine.

¹ Les enseignants de l'école Rütli du quartier Neukölln de Berlin ont réclamé au début de l'année 2006 la fermeture de leur établissement en raison du nombre des violences d'élèves issus pour la plupart de l'immigration arabe et turque. Cette nouvelle a scellé, avec l'assassinat du régisseur Theo van Gogh et les réactions violentes aux caricatures du prophète Mohammed, le sort du multiculturalisme. Même les Verts ont pris des distances par rapport à cette notion en vogue dans les années 1970 1980. Au multiculturalisme a succédé la « mode » de l'intégration.

Les musulmans allemands sont-ils des citoyens ?

C'est avant tout la question de savoir dans quelle mesure on peut être en Allemagne à la fois citoyen et musulman qui est au centre du débat public actuel sur l'intégration, même si les enquêtes sociologiques montrent que les enfants d'Italiens ont tout autant de mal à s'intégrer que les enfants turcs.¹ La réponse à cette question doit être négative si l'on adopte une position culturaliste, l'Allemagne étant, en dépit du nombre important des sorties d'Églises, un pays imprégné de culture chrétienne. Deux « affaires » entre autres (l'enseignement de l'islam à l'école publique, les meurtres d'honneur, la réaction aux caricatures du prophète Mohammed, la construction de mosquées à minarets) montrent toute l'actualité de cette question :

- Lorsqu'au début janvier 2002, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe autorisa les bouchers musulmans à égorger leurs animaux sans anesthésie préalable, Jürgen Rüttgers, le ministre-président de Rhénanie du Nord Westphalie, jugea ce jugement « incompréhensible pour des gens normaux ». Le journaliste Georg Paul Hefty le dénonça, lui aussi, dans un article de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Le Conseil central des musulmans d'Allemagne et l'ancienne ministre verte de la Consommation et de l'Agriculture, Renate Künast, saluèrent par contre cette décision, affirmant qu'il s'agissait d'« une contribution à la paix dans notre société multiculturelle »². Les musulmans doivent cependant souvent imposer leurs droits dans ce domaine par des recours devant les tribunaux administratifs.
- La seconde « affaire » est celle du foulard islamique. Longtemps, le débat français sur ce sujet suscita l'incompréhension des Allemands. Les défenseurs du multiculturalisme s'indignaient du non respect par la France de la diversité culturelle, alors que les politiques de droite dénonçaient une atteinte portée à la liberté religieuse. La situation changea lorsqu'on mit l'accent en Allemagne sur la nécessité de l'intégration. Certes, les jeunes musulmanes peuvent continuer à porter le foulard à l'école – une interdiction conduirait à les exclure du système éducatif public et donc à freiner leur intégration³ –, mais il n'en va pas de même des enseignantes des écoles publiques. Lorsque le Land de Bade-Wurtemberg refusa de donner un poste à une enseignante d'origine afghane en raison du port du foulard, Annette Schavan, la ministre de l'Éducation alors en fonction du Land, expliqua qu'il s'agissait de faire respecter le principe de neutralité de l'école publique. Elle présenta, en outre, le foulard comme un symbole politiquement fort et contrevenant à l'œuvre civilisatrice (à l'égalité entre hommes et femmes). Ces arguments sont d'ordre politique. Mais derrière cet argumentaire quasi républicain, on perçoit clairement dans les déclarations de presse la pression exercée par des parents d'élèves

¹ Cf. D. Thränhardt, « Integrationsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland – Institutionelle und soziale Rahmenbedingungen », in Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik (dir.), *Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft* [Electronic ed.], Bonn, 1999, p. 13-46.

² Cf. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 16 janvier 2002 ; *Le Monde* du 19 janvier 2002.

³ Le tribunal administratif fédéral a dispensé, en 1993, une collégienne de confession islamique des cours d'éducation physique mixtes afin d'empêcher une mise à l'écart de l'élève. Cette décision fait l'objet aujourd'hui de fortes critiques.

défavorables au port d'un emblème issu d'une culture étrangère. Cette ambiguïté se retrouve en partie dans la décision de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2003 portant sur cette même question. Le juge estime que l'interdiction du port du foulard ne contrevient pas nécessairement au principe constitutionnel de la liberté religieuse. Elle doit cependant, pour être valable, avoir la forme d'une loi, seul le législateur démocratiquement légitimé ayant compétence à restreindre cette liberté fondamentale. On est là dans le registre du juridique. On trouve toutefois dans les considérants également de longs développements sur la question de l'identité culturelle. Il y est question de réactions épidermiques de certains parents d'élèves face à un symbole politico-culturel. Le juge constitutionnel est, il est vrai, attentif à ne pas verser lui-même dans le culturalisme, soulignant que les Länder ne pourront interdire aux enseignantes de porter le foulard par une loi que s'ils prohibent également le port de tout autre signe religieux.¹ Le fait que le Land du Bade-Wurtemberg tente de passer outre cette recommandation montre, une fois encore, que derrière l'argumentation politique et républicaine d'Annette Schavan, se cache un culturalisme non avoué. On doit noter, par ailleurs, qu'à l'occasion de ce jugement les juges, tout comme le représentant du gouvernement fédéral, prirent soin d'affirmer haut et fort leur refus d'un principe de laïcité à la française. La neutralité religieuse de l'État est comprise en Allemagne comme une neutralité ouverte et bienveillante à l'égard de la religion. Dans une société pluraliste aux croyances diversifiées, personne ne peut prétendre rester à l'abri des symboles religieux des autres systèmes de croyance, même s'il est vrai que l'État a le devoir d'observer dans ce domaine un devoir de réserve. Les enseignants et enseignantes des écoles publiques doivent se comporter avec discernement (*Gebot der Behutsamkeit*), de manière à ne pas heurter de front les sensibilités des élèves et/ou de leurs parents.

L'école a donc vocation, en Allemagne comme en France, d'être un lieu fort de l'intégration. Celle-ci n'est pas comprise outre-Rhin comme une assimilation et ne doit pas faire des citoyens des « hommes sans qualités ». Mais la question reste ouverte de savoir s'il s'agit d'une intégration de type politique et républicaine ou bien d'une intégration culturelle à un certain mode de vie, ou bien des deux à la fois.²

¹ Sept Länder (Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Bavière, Berlin, Brandebourg, Hesse et Sarre) ont fait part, jusqu'à présent, de leur intention de légiférer pour interdire aux enseignantes le port du foulard.

² Cf. D. Thränhardt, « Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland am Anfang des 21. Jahrhunderts », in K. Meendermann (dir.), *Migration und politische Bildung. Integration durch Information*, Münster, New York, München, Berlin, Waxmann, 2003, p. 11-35 ; D. Thränhardt, « Deutschland als Magnetgesellschaft. Konzepte, Erfolge und Dilemmata der Einwanderungspolitik », in H. Neuhaus (dir.), *Migration und Integration. Atzelsberger Gespräche 2001. Drei Vorträge*, Erlangen, Universitätsbund Erlangen-Nürnberg, 2002, p. 9-43.

Le modèle français de citoyenneté républicaine

Les principes du modèle républicain français

En France, la plupart des chercheurs, intellectuels, journalistes et politiques privilégient le modèle de la citoyenneté républicaine sur celui de la « citoyenneté » culturelle. Le modèle de la citoyenneté républicaine n'est apparu dans sa forme achevée que l'on connaît aujourd'hui que tardivement, dans les années 1970 et 1980, ainsi que l'a noté l'historien Gérard Noiriel,¹ même si ses racines remontent à la Révolution française². Il repose sur les principes suivants :

- La nation n'est pas conçue dans ce modèle comme une communauté ethnique ou culturelle, mais comme une communauté politique élective. On rappelle volontiers dans ce contexte les réflexions sur la nation de l'Abbé Sieyès, de Renan et de Fustel de Coulanges et le débat de ces deux derniers avec les culturalistes allemands David Friedrich Strauss et Theodor Mommsen. Devenir membre de la nation implique un choix libre de volonté. La difficile question de la manifestation de cette volonté a été repoussée récemment à l'occasion des lois Mehaugier et Pasqua qui prévoyaient une démarche explicite pour les migrants majeurs. Ces dispositions ont été supprimées en 1998 par le gouvernement Jospin (loi Guigou) qui y voyait un moyen détourné de limiter les naturalisations. La manifestation explicite de volonté est cependant en accord avec la conception élective de la nation, elle prenait autrefois la forme pour les hommes des obligations militaires.
- La nation est conçue comme une communauté de citoyens. Le citoyen est une figure de droit abstraite. Il n'est pas le produit passif d'une culture mais un individu qui construit son futur en commun avec d'autres et qui reçoit par cet agir communicationnel une épaisseur objective. L'acculturation des migrants ne constitue pas, en France, un objectif en soi. Elle n'est nécessaire que pour rendre possible la participation politique. Elle présuppose que l'on parle une même langue et, comme Renan et Fustel de Coulanges l'ont tous deux souligné,

¹ G. Noiriel, « La République et ses immigrés. Petite histoire de l'intégration à la française », *Le Monde diplomatique*, Janvier 2002, p. 4-5.

² Cf. G. Noiriel, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, 1988.

qu'émerge une mémoire collective sélective de l'action commune ainsi qu'une communauté de destin.¹ Comme l'accès à la nationalité est en principe ouvert, on a introduit, à côté du droit du sang, un double droit du sol. Ce dernier ne fut cependant pas adopté à l'origine, en 1851, pour des motifs républicains mais pour augmenter le nombre des conscrits.

- Si le citoyen peut attendre de l'État qu'il le protège dans ses droits, il est tenu, en contrepartie, de respecter la loi et de participer à la réalisation d'un projet politique partagé (le modèle républicain se distingue par là du libéralisme politique). C'est le modèle du contrat social qui prédomine ici. C'est lui qui inspire aujourd'hui les nouveaux « contrats d'accueil et d'intégration » passés entre l'État et les migrants afin de favoriser leur insertion sociale. Il n'est pas étonnant que ce soit une des meilleurs spécialistes du républicanisme en France, Blandine Kriegel, qui préside le Haut Conseil à l'Intégration (HCI), institution qui a rédigé en 2003 un rapport au Premier ministre sur cette question.²
- L'agir politique se déploie dans un espace public qui doit être distingué de la sphère privée dans laquelle les identités culturelles et religieuses trouvent leur expression. En France, on dénonce depuis longtemps déjà les effets pervers qui résulteraient d'une trop grande place laissée aux ethnies et aux cultures. Il en résulterait une inféodation des individus à des formes de vie traditionnelles, un processus pouvant déboucher à terme sur une « ghettoïsation » des minorités culturelles et à une retribalisation de l'espace public. Comme les communautés culturelles sont souvent en position de concurrence les unes par rapport aux autres pour obtenir un certain nombre d'avantages matériels, il est peu probable qu'elles puissent coexister de manière pacifique. Des confrontations violentes, comme celles qui ébranlent régulièrement les États-Unis et aujourd'hui les Pays-Bas, sont alors inévitables. Lorsqu'une communauté reçoit une plus forte reconnaissance et un plus grand soutien matériel de la part d'un État, cela ne peut qu'engendrer un sentiment d'injustice chez les membres des autres minorités et accentuer les tensions interethniques. La prise en compte de différences culturelles dans l'espace public conduirait, en outre, à une catégorisation des individus pouvant ouvrir la voie à toutes sortes de stigmatisations et de discriminations ou même, dans le pire des cas, à des génocides.
- L'État ne reconnaît officiellement comme partenaires que des individus (et leurs associations), non des communautés religieuses ou culturelles. Une « action affirmative » qui favoriserait les membres d'une communauté particulière en tant que tels n'est pas acceptable, le principe de l'égalité de tous devant la loi devant primer sur l'idée d'équité : les individus ont droit à la protection de l'État, tandis que les minorités ne peuvent exiger de l'État qu'elles soient traitées équitablement.³ Il n'est d'ailleurs pas certain qu'une reconnaissance par l'État des minorités culturelles favorise vraiment une plus grande justice sociale. Certes, quelques « *colored people* » ont pu tirer profit aux États-Unis de la politique d'action affirmative. Mais, dans le même

¹ Cf. E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ? et autres essais politiques*. Textes choisis et présentés par J. Roman, Paris, Presses Pocket, 1992.

² Cf. Haut Conseil à l'Intégration (dir.), *Le Contrat et l'intégration*, Paris, La Documentation française, 2004.

³ Cf. H. Pena-Ruiz, *La Laïcité pour l'égalité*, Paris, Mille et une Nuits, 2001.

temps, le développement de l'enseignement des langues d'origine et la multiplication d'écoles fréquentées uniquement par des minorités culturelles ayant souvent un niveau assez bas freinent plutôt qu'ils ne favorisent l'ascension sociale des enfants appartenant à ces minorités culturelles. Le « *diversity management* » dans les entreprises américaines n'a pas eu, selon Marie-Christine Pauwels, les effets positifs attendus.¹

- L'État et la religion doivent être strictement séparés. L'État se doit, en retour, d'assurer la liberté de conscience de chacun (principe de laïcité). C'est au nom de la laïcité que l'on a interdit le port du foulard dans l'enceinte sacro-sainte de l'école publique. Il existe cependant un débat sur la nécessité de légiférer dans ce domaine.
- Les seules valeurs qui doivent être impérativement respectées dans l'espace public sont des valeurs fondamentales universelles. En France, on critique le relativisme culturel qui accompagne la mise en exergue des différences culturelles et qui menace l'universalité des droits de l'homme.

Manuel Boucher a montré que les partisans du modèle républicain d'intégration ont des positions qui divergent quelque peu les unes des autres.² Il distingue un courant dur ou assimilationniste incarné par Emmanuel Todd, Pierre-André Taguieff et surtout par le regretté Christian Jelen³, et un courant qui prêche une intégration républicaine de tolérance. C'est celui auquel adhèrent la Dominique Schnapper dans son ouvrage *La Relation à l'autre* ou Jacqueline Costa-Lascoux.⁴

Critiques et limites du modèle républicain français

Si la conception républicaine de l'intégration et de la citoyenneté à la française est dominante, elle fait aujourd'hui l'objet de critiques en France même, et ce non seulement dans les milieux d'extrême-droite traditionnellement hostiles à la République. On lui reproche, en particulier, de ne prendre pas suffisamment en compte l'importance du pluralisme politique et culturel dans nos sociétés de haute modernité et de refuser de manière trop catégorique toute reconnaissance sociale aux groupes culturels ou religieux.

Si ce modèle d'intégration n'est pas entièrement convaincant, ce n'est pas seulement parce qu'en France la réalité ne correspond pas

¹ M.-Ch. Pauwels, « Le *Diversity Management*, nouveau paradigme d'intégration des minorités dans l'entreprise ? », *Revue Française d'Études Américaines*, 101, 2004, p. 107 et s.

² M. Boucher, *Les Théories de l'intégration. Entre individualisme et différentialisme*, Paris, 2000, p. 197 et s.

³ Cf. E. Todd, *Le Destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties modernes*, Paris, Seuil, 1994 ; P.-A. Taguieff, *La République menacée*, Paris, Textuel, 1996 ; Ch. Jelen : *La France éclatée, ou les reculades de la République*, Paris, Nil, 1996 et « La régression multiculturaliste », *Le Débat*, 97/6, 1997, p. 137-143.

⁴ Cf. D. Schnapper, *La Relation à l'autre. Au coeur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1998 ; J. Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation Française, 1989, et « Assimiler, insérer, intégrer », *Projet*, 227/3, 1991, p. 7-15. Schnapper adopte dans *La Relation à l'autre* une position plus nuancée que dans son livre *La Communauté des citoyens*.

entièrement à la théorie : on a dans les banlieues « chaudes » des sortes de ghettos et des sociétés parallèles où règne une exclusion sociale bien pire que celle qui existe en Allemagne. Souvent, les immigrés nationalisés ne sont pas considérés comme des citoyens à part entière, mais sont confrontés à des discriminations qui reposent sur des critères ethniques ou culturels. Certaines communautés religieuses reçoivent de l'État un plus grand soutien que d'autres. L'État s'efforce de renforcer son contrôle sur les religions, en particulier par la création du Conseil français du Culte musulman. Et surtout, on constate en France dans les faits une éradication des cultures minoritaires au profit de la culture nationale, même si on évite de parler de culture nationale dominante.

Le modèle républicain à la française est entaché d'une faute logique dans la mesure où la nation politique moniste qu'il prône met l'autonomie des individus à mal, et ce au nom même du respect de ce principe. Michael Walzer souligne que le droit et la possibilité de cultiver des traditions culturelles et un mode de vie spécifiques, et de voir ces derniers reconnus par l'État, font pleinement parties du principe d'autonomie.¹ Et Jürgen Habermas de noter que l'universalisme républicain ne devrait en aucune façon se faire assimilateur et menacer ainsi le pluralisme culturel dans l'espace public. Le respect accordé à chacun, précise-t-il, ne doit pas se limiter aux seuls égaux, mais s'appliquer à la personne de l'autre dans son altérité. Et la position solidaire envers l'autre, compris comme l'un d'entre nous, concerne également le « nous » d'une communauté qui ne doit pas être substantielle et qui repousse sans cesse ses frontières poreuses.²

Alain Touraine, Michel Wieviorka et les chercheurs du Cadis décrivent et analysent la crise du modèle républicain qui résulterait d'un processus de désinstitutionnalisation (du déclin des institutions intégratrices d'antan), des difficultés que connaissent l'État-providence et le service public, de la sortie de la société industrielle, de la fin de la « question sociale » qui transcendait, autrefois, les clivages d'origine et permettait une intégration par le travail et de la montée du racisme.³ Il convient, selon eux, de trouver une voie moyenne entre l'universel et le particulier, entre l'assimilationnisme et le communautarisme. Il faut éviter non seulement la « tyrannie de la minorité », mais aussi la « tyrannie de la majorité » dénoncée déjà par Tocqueville et John Stuart Mill.

¹ M. Walzer, *Traité sur la tolérance*, Paris, Gallimard 1998.

² J. Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1996, p. 7.

³ Cf. A. Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble ? Égaux et différents*, Paris, Fayard, 1997 ; M. Wieviorka (dir.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1996. Cf. également de M. Wieviorka : *Commenter la France*, Paris, Éd. de l'Aube, 1997, « A propos du modèle français d'intégration républicaine », *Migrants-Formation*, 109, 1997, p. 7-21, « Le multiculturalisme est-il la réponse ? », *Cahiers internationaux de sociologie*, 55, 1998, p. 245-247, *Violence en France*, Paris, Seuil, 1999 et *La Différence*, Paris, Balland, 2001.

Conclusion

La distinction opérée par Louis Dumont entre une vision holiste dominante Loutre-Rhin et une vision individualiste en France a certes quelque pertinence pour décrire le passé de la citoyenneté, même si l'on trouve nombre d'exceptions à cette opposition aussi bien en France qu'en Allemagne.¹ Elle ne permet plus aujourd'hui de rendre compte d'une réalité complexe.² C'est ainsi que le républicanisme a de plus en plus d'adeptes en Allemagne. De nombreux intellectuels allemands, tels Jürgen Habermas ou Dieter Oberndörfer, défendent un modèle de la société civile (*civil society*) fortement inspiré par une conception individualiste et universaliste républicaine. L'idée d'un contrat passé entre l'État ou les communes, d'un côté, et les migrants, de l'autre, fait son chemin. Dans le même temps, le modèle français d'intégration fait l'objet, en France même, de légitimes critiques.³

Les anciennes conceptions allemandes et françaises de la nation et de la citoyenneté semblent toucher à leurs limites : trop de culture réduit l'autonomie des individus et trop de républicanisme jacobin empêche la reconnaissance des différences et conduit à un conformisme social qui freine l'engagement des individus. On tombe du Charybde de la substantialisation des communautés culturelles au Scylla d'une destruction partielle du pluralisme au nom de l'autonomie individuelle.

La France peut apprendre de l'Allemagne à penser le républicanisme et la citoyenneté dans les termes d'une société civile plurielle et dynamique, centre de gravitation d'un espace public où la religion a sa place, et mettre ainsi en question un étatisme idéologique laïque, centralisateur et démobilisateur. L'Allemagne, elle, doit, avec l'aide de la France, se désengluer de l'ancien culturalisme dominant et accepter l'autre non seulement dans son altérité, mais aussi dans son universalité, au-delà des frontières religieuses. Des premiers pas ont été fait en ce sens. Il reste désormais à progresser plus avant sur cette voie.

On peut envisager, en particulier, l'introduction commune en France et en Allemagne de contrats d'accueil et d'intégration à l'échelle de la

¹ Cf. O. Kallscheuer et Cl. Leggewie, « Deutsche Kulturnation versus französische Staatsnation? Eine ideengeschichtliche Stichprobe », in H. Berding (dir.), *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 2*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1994, p. 112-162; W. Lepenies, *Kultur und Politik. Deutsche Geschichten*, Munich, Carl Hanser Verlag, 2006.

² Cf. H. Hagedorn, *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich*, Opladen, Leske + Budrich, 2001.

³ Cf. M. Pélissier et A. Paecht (dir.), *Les Modèles d'intégration en questions*, Actes du colloque de la Sonacotra, Paris, Iris/PUF, 2004 ; D. Thränhardt, « Integration und Staatsangehörigkeitsrecht », in Kl. J. Bade, Rainer Münz (dir.), *Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven*, Francfort-sur-le-Main, New York, Campus, 2000, p. 141-162.

commune et/ou de la région s'accompagnant d'une ouverture du droit de vote aux étrangers résidant, ce qui permettrait de mieux distinguer la citoyenneté de la nationalité. Il serait souhaitable également de renforcer la citoyenneté européenne en supprimant dans les deux pays nombre de démarches administratives inutiles pour les citoyens de l'Union européenne et en créant un corps diplomatique franco-allemand, première étape vers un corps diplomatique européen. L'intégration sociale et la lutte contre les discriminations étant des conditions essentielles d'une citoyenneté vécue, il est temps, en outre, de prendre en France et en Allemagne des mesures coordonnées afin de lutter efficacement contre les déficits criants existant dans ces deux domaines.