

■ **Martin Papillon : La citoyenneté remise en question ?** *Repenser la communauté politique à l'heure de la mondialisation*

Martin Papillon est présentement candidat au doctorat en sciences politiques à l'Université de Toronto. Il travaille sur les politiques autochtones et les rapports entre le droit et les pratiques démocratiques milieu pluriculturel. Il a collaboré à plusieurs projets de recherche sur les transformations de la citoyenneté au sein des Réseaux canadiens, recherche en politiques publiques et pour le gouvernement canadien. Il a également collaboré avec la Commission des droits et libertés de la personne et des droits de la jeunesse du Québec à un projet de recherche sur l'éducation à la citoyenneté.

Pourquoi ce retour en force de l'éducation à la citoyenneté ? Au-delà des enjeux pédagogiques qui font l'objet du présent colloque, la notion de citoyenneté connaît un grand regain de popularité ces dernières années et ce, tant au sein du milieu académique que dans les débats publics en général. Il se passe rarement une semaine au Québec ou ailleurs sans qu'un colloque, une étude gouvernementale ou un livre arrivant sur les rayons des libraires ne traite du sujet. La citoyenneté est devenue un enjeu politique important.

L'objectif de ce court texte est de mettre en place quelques balises théoriques pour mieux comprendre les défis contemporains de la citoyenneté dans un contexte de mondialisation. Je tenterai de mettre en perspective les enjeux liés à la mondialisation et d'expliquer pourquoi la citoyenneté est au centre des préoccupations actuelles de nombreuses communautés politiques.

Une définition dynamique de la citoyenneté

La citoyenneté, définie simplement, incarne un double rapport : entre les individus et l'État d'une part, mais aussi entre les membres de la communauté politique. Définir la citoyenneté revient en quelque sorte à tracer les limites de la communauté politique, à définir ceux qui en font partie, qui peuvent participer à la vie publique et en tirer les bénéfices, et ceux qui en sont exclus. Cette double relation comporte trois dimensions qui constituent en quelque sorte l'épine dorsale de la citoyenneté.

Tout d'abord, la citoyenneté moderne repose sur le principe fondamental d'égalité entre les membres de la communauté. Ce principe d'égalité s'exprime à travers une série de droits assurant à chacun un statut similaire face à l'État, peu importe la condition sociale (Marshall, 1965)¹. Ces droits peuvent être divisés en trois catégories (bien connues) qui rappellent le « liberté, égalité, fraternité » de la Révolution française : les droits civils, les droits politiques et enfin les droits sociaux et économiques (droit à l'éducation et à un niveau de vie décent par exemple) qui émergent en particulier après la Deuxième Guerre mondiale. Évidemment, la nature des droits associés à la citoyenneté varie d'une époque à l'autre et d'un endroit à l'autre. La lutte pour la reconnaissance des droits est une lutte politique incessante pour la citoyenneté.

¹ Marshall, T. H. Class, *Citizenship and Social Development*, 1965.

Deuxièmement, la citoyenneté demeure plutôt symbolique si elle ne se traduit pas dans la pratique par un véritable exercice de ces droits. C'est la dimension participative de la citoyenneté qui s'exprime d'abord à travers les institutions publiques : le système de justice pour les droits civils, les institutions démocratiques comme le Parlement pour les droits politiques et enfin l'État-providence, le système de soins de santé, l'éducation publique et la protection des sans-emploi en ce qui a trait aux droits sociaux et économiques. C'est l'accès à ces institutions qui assure aux membres de la communauté politique l'exercice des droits de la citoyenneté². Les espaces participatifs au sein de la société civile, comme les mouvements associatifs et la vie communautaire, sont également d'importantes composantes de la dimension participative de la citoyenneté.

Être citoyen, c'est enfin appartenir à la communauté politique, participer à son enrichissement et bénéficier de son soutien. En garantissant l'égalité de principe entre les membres de la communauté politique et l'exercice des droits associés à ce principe d'égalité, la citoyenneté transcende les différences sociales et économiques qui divisent la société. La citoyenneté permet aussi aux individus de développer une identité et un sentiment d'appartenance à la « culture commune » de la communauté. Cette transcendance est essentielle au maintien de la cohésion sociale dans une société démocratique.

En résumé donc, la citoyenneté comporte trois dimensions essentielles et complémentaires. Un *régime effectif de droits et de responsabilités*, des *pratiques institutionnelles et des espaces participatifs* qui permettent l'exercice des droits que confère ce statut et, enfin, une *dimension identitaire associée à l'appartenance à la communauté politique*.

Loin d'être une réalité fixe, la définition de la citoyenneté, du contenu des droits, des mécanismes d'accès et des conditions d'appartenance varie avec le temps en fonction des conditions socio-économiques et des rapports de forces au sein de la société. Une crise économique ou des tensions ethniques peuvent entraîner l'exclusion (même partielle) de certains groupes pour une période plus ou moins grande. Pensons, au Canada, aux Autochtones par exemple ou aux Japonais pendant la Seconde guerre. C'est pourquoi la citoyenneté ne doit pas être prise pour acquise mais plutôt faire l'objet d'un constant débat démocratique. D'autant plus que la citoyenneté n'est pas seulement émancipatrice. Même en société démocratique, elle peut aussi être un carcan qui enferme la dissidence et la différence dans un cadre trop rigide. Particulièrement en période d'instabilité ou de changement.

Les enjeux contemporains : la redéfinition des frontières de la citoyenneté dans un contexte de mondialisation

La citoyenneté moderne, telle qu'elle se présente depuis l'après-guerre, est en pleine mutation. La restructuration de l'économie mondiale, les mouvements de populations, l'émergence d'enjeux politiques qui dépassent les frontières traditionnelles de l'État-nation entraînent non seulement une transformation du rapport entre l'État et le citoyen mais

² Si par exemple les femmes sont exclues de certaines institutions, tel le Parlement, comme ce fut longtemps le cas, elles ne peuvent revendiquer pleinement l'accès aux droits de la citoyenneté.

également une remise en question des frontières de la communauté politique définie par la nation. Ces transformations affectent la citoyenneté de diverses manières, que je vais tenter d'exposer brièvement.

■ **Un premier enjeu :
la communauté politique au-delà des frontières nationales**

L'aspect le plus spectaculaire de la mondialisation est sans doute l'intégration, d'abord économique mais également politique, des États-nations à de grands ensembles, tels l'Union européenne ou l'ALÉNA, qui entraîne l'émergence d'une série de normes, de pratiques et d'institutions qui lient les États et limitent leur souveraineté. On parle donc de plus en plus d'un éclatement du lien intime entre l'État et la citoyenneté.

Pour prendre un exemple concret, l'exercice des droits fondamentaux n'était concevable jusqu'à récemment que dans le cadre national, suivant le principe de souveraineté des États. Or, selon certains auteurs, l'émergence progressive d'un régime international de protection des droits de la personne, en particulier au niveau européen, remet en question cette association et préfigure le développement d'une citoyenneté « postnationale » fondée non pas sur l'appartenance nationale mais plutôt sur le statut de personne.

L'universalisation des droits autrefois associés à la citoyenneté signifie-t-elle que celle-ci n'a plus dorénavant à être associée à l'État ? Peut-on s'afficher comme citoyen du monde, comme le suggère le courant cosmopolitain³ ? D'une part, si le régime de droits associé à la citoyenneté est de plus en plus universel, les institutions assurant l'exercice de ces droits demeurent fondamentalement nationales. Les institutions démocratiques, les programmes sociaux, le système de justice sont encore des mécanismes relevant de l'État. Les espaces du pouvoir citoyen se trouvent donc bel et bien encore au sein des États. L'espace politique transnational souffre en fait d'un déficit important sur le plan de l'accès aux mécanismes institutionnels. Certains réclament d'ailleurs un accès plus grand au sein des forums et organisations internationales qui ont un impact grandissant sur leur vie. Le mouvement pour une mondialisation démocratique, aussi qualifié à tort de mouvement antimondialisation, personnifie ces revendications.

Il faut d'autre part souligner que les liens internationaux qui se tissent sur le plan de l'appartenance et de la solidarité demeurent souvent contingents à des causes particulières ou à un héritage spécifique, et sont loin d'être comparables en intensité ni aussi contraignant que l'appartenance politique à la nation et ses institutions comme le souligne l'expérience européenne⁴.

³ La solidarité internationale Nord-Sud et les liens qui se tissent sur le plan des communautés d'intérêts transnationales (le mouvement environnemental par exemple) sont des exemples de l'émergence d'une conscience planétaire. Voir David Held, *Democracy and the Global Order* (1995).

⁴ Par exemple, 73% des Européens se considèrent d'abord comme citoyens de leur État avant de se considérer citoyens européens. Source : EUROSTAT 1999.

S'il est peut-être trop tôt pour conclure au déclin de la citoyenneté nationale, il n'en demeure pas moins que les frontières de la communauté politique sont de plus en plus perméables. Les revendications de reconnaissance et d'inclusion ne se font pas uniquement à propos de l'espace national. Tant sur le plan local qu'international, de nouveaux enjeux entraînent l'émergence de nouvelles revendications pour un agrandissement de l'espace démocratique qui sert de tremplin à l'exercice de la citoyenneté.

■ **Le défi du pluralisme culturel :
la citoyenneté peut-elle être asymétrique ?**

Le second enjeu touchant la définition de la citoyenneté est sans doute le plus connu. Je ne vais donc pas m'y attarder. Il s'agit de la question du pluralisme culturel et de la place des minorités au sein des sociétés libérales. La mondialisation est aussi un processus d'ouverture des frontières culturelles et identitaires de la citoyenneté. Les sociétés « mondialisées » sont profondément pluralistes, et cette pluralité pose un défi particulier en ce qui a trait à l'expression des liens de solidarité qui est essentielle à la cohésion et à la démocratie.

Alors que la citoyenneté classique repose sur une conception « neutre » de la culture et relègue à la sphère privée l'expression des particularismes culturels, il est devenu évident que dans les sociétés contemporaines, une telle neutralité est impossible⁵. Traiter tout le monde de la même façon revient à nier qu'il existe des différences. Les minorités linguistiques, ethniques ou religieuses s'inscrivent dans un mouvement mondial revendiquant une refonte profonde du lien entre les droits et l'exercice de la citoyenneté d'une part, et la définition de l'appartenance à la communauté politique de l'autre. Les minorités revendiquent une citoyenneté qui leur permette à la fois d'être pleinement intégrées à la société mais aussi de vivre pleinement leur identité particulière sans avoir à la renier ni la soumettre aux impératifs de la « culture commune », qui est en fait souvent la culture du groupe dominant. C'est le défi des minorités ethniques et culturelles au Québec et ailleurs.

Les États multiculturels et plurinationaux comme le Canada et le Québec doivent développer un modèle de citoyenneté à plusieurs niveaux, qui laisse place aux appartenances multiples sans créer des divisions irrémédiables dans la société. La citoyenneté devient alors à géométrie variable. Elle s'exprime différemment non plus selon notre État mais selon notre groupe d'appartenance. Le processus d'autonomie gouvernementale pour les nations autochtones peut servir d'exemple. Le développement d'une forme de citoyenneté autochtone qui chevauche l'appartenance à l'État canadien et aux provinces, avec ses propres institutions politiques, sa propre souveraineté dans certains champs, des droits et privilèges particuliers pour ses membres, constitue une forme de reconnaissance de citoyenneté asymétrique. Le défi est de maintenir, dans un tel contexte, la solidarité au sein des communautés fragmentées.

⁵ Voir à ce sujet les propos de Charles Taylor dans « La Politique de la reconnaissance » In *Multiculturalisme, Différence et Démocratie*, traduit de l'anglais par Denis-Armand Canal (1994).

■ **La restructuration de l'économie mondiale : un nouveau régime d'exclusion ?**

Le troisième défi de la mondialisation est d'ordre social. L'exercice de la pleine citoyenneté nécessite à la fois des garanties concernant les conditions matérielles, l'accès aux soins de santé et l'éducation de base. Cet aspect de la citoyenneté s'est particulièrement développé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pendant ce qu'on qualifie aujourd'hui d'âge d'or de l'État-providence.

Les années 1980-1990 ont vu la plupart des États industrialisés restructurer profondément leurs programmes sociaux pour des raisons économiques et idéologiques liées à la mobilité croissante des capitaux. Selon le nouvel ordre mondial, la croissance passait dorénavant par une réduction de la taille de l'État et de ses interventions dans la sphère économique. La réduction parfois drastique des enveloppes budgétaires associées aux programmes sociaux a considérablement réduit la capacité de l'État à assurer aux citoyens l'exercice de leurs droits sociaux et économiques. La disparité entre les plus et les moins nantis n'a fait que croître au cours de cette période de restructuration, renforçant la perception qu'il existe de facto des catégories de citoyens sur le plan socio-économique. La question se pose donc de savoir si, dans le contexte actuel, la citoyenneté à deux vitesses est inévitable. On semble à tout le moins l'accepter en Occident, où l'égalité citoyenne est de plus en plus sacrifiée à l'impératif de la compétitivité. La crise des services sociaux est en ce sens également une crise de la citoyenneté. Ce n'est pas en soi la reconnaissance des droits qui est remise en question mais plutôt l'exercice de ceux-ci à travers les mécanismes institutionnels.

Conclusion : l'éclatement de la citoyenneté, une crise de la démocratie ?

En conclusion, j'aimerais souligner que les tensions face au modèle de citoyenneté d'après-guerre décrites jusqu'à présent renvoient toutes d'une certaine manière à la question démocratique. La remise en question de l'État-nation comme unité politique fondamentale se traduit par une volonté de la part des citoyens d'avoir accès à de nouveaux mécanismes institutionnels là où les décisions politiques se prennent. La remise en question de la définition uniforme de l'appartenance identitaire à l'État-nation ainsi que les pressions associées à la diversité culturelle sur la définition du modèle de citoyenneté soulèvent également une importante question associée à la participation. Comment assurer l'intégration politique des différentes composantes de la société sur le plan culturel ? De nouveaux mécanismes de représentation sont-ils nécessaires ? Enfin, comme on a vu, le retrait du soutien de l'État à de nombreux groupes au sein de la société affecte la capacité de certains secteurs à s'organiser afin de représenter ses intérêts dans la sphère publique et au sein de l'appareil politique. Les frontières, internes et externes, de la communauté politique sont bien en profonde mutation, et il semble utopique de croire à un retour à la conception classique de la citoyenneté. Tant le régime de droit que les mécanismes d'accès à ces droits et les limites de

l'appartenance communautaire doivent faire l'objet de débats politiques. C'est pourquoi une conception active de la citoyenneté devient si importante. Le défi est d'ordre démocratique. La citoyenneté évolue, mais pour conserver ses acquis, il importe de les valoriser et de les défendre. C'est là en partie le rôle de l'éducation à la citoyenneté dans une perspective critique. Dans le contexte actuel, il est tentant de mettre l'accent sur la citoyenneté comme outil unificateur. Pour faire face à l'éclatement de la communauté politique, plusieurs souhaitent mettre l'accent sur les valeurs communes, la cohésion et les devoirs civiques. Sans négliger le « vivre ensemble », il est important de prendre acte des changements en cours et de préparer les jeunes à vivre une citoyenneté qui est, et sera dorénavant, complexe, multiple et ouverte sur le monde. J'invite en ce sens les personnes présentes à ce colloque à réfléchir sur les moyens de faire de l'éducation à la citoyenneté autant un outil d'inclusion qu'un outil de changement.