

République, territoires et dé

Si la politique a toujours été inséparable du contrôle des territoires, une mutation de la territorialisation du politique est à l'œuvre. Ce « New deal territorial » pose aux défenseurs des droits une question cruciale : comment concilier l'universel et le divers ?

Jean-Pierre DUBOIS, président d'honneur de la LDH

De l'invention de la Cité grecque à la crise de la souveraineté étatique, en passant par la République romaine, les Empires, les fiefs féodaux, les Etats royaux puis nationaux, l'enjeu du politique est toujours l'autorité sur une population vivant sur un territoire. Si les dimensions territoriales varient, la territorialisation du politique demeure.

Mais les élargissements comme les rétrécissements d'échelle produisent bien entendu des mutations qualitatives du rapport politique : l'effondrement de l'Empire romain d'Occident, l'émiettement féodal, la lente construction des monarchies unitaires, la constitution d'Etats-nations unifiés par la loi, les flux et reflux coloniaux, l'érosion des souverainetés aujourd'hui en sont autant d'exemples « révolutionnaires ».

Et il faut encore tenir compte des histoires nationales. Que la nation française ait été façonnée pendant des siècles, sans bases objectivement fortes, par une construction politique volontariste, a produit un centralisme « naturel » dans les faits et dans les têtes, qui a lui-même accentué la demande d'égalité de traitement par uniformisation des statuts et des droits⁽¹⁾. C'est pourquoi, en France bien plus que dans les pays voisins, l'égalité est associée à l'uniformité et l'indivisibilité de la nation toujours à proclamer comme un ciment fragile. Et c'est aussi pourquoi l'affaiblissement contemporain des Etats-nations

est plus vivement ressenti en France : l'Etat y est plus qu'ailleurs garant d'un contrat social associant contradictoirement individualisme et centralisme dans le rejet des « corps intermédiaires », « communautés » potentiellement « séparatistes ».

Les territoires dans la globalisation

Cependant, la France n'est ni hors du monde ni hors du temps. Or la globalisation travaille les identités historiques territorialisées. Elle fragmente les territoires nationaux, régionaux, urbains, selon qu'ils sont « gagnants » ou « perdants » dans la compétition mondialisée. Et chacun d'eux, livré toujours plus à lui-même, peut songer à tenter sa propre chance s'il croit en avoir les moyens⁽²⁾. Car les inconvénients historiques du centralisme, destructeur d'identités singulières, sont moins supportables lorsqu'ils ne sont plus aussi nettement équilibrés par une redistribution compensatrice des inégalités territoriales : le centralisme, envolé l'interventionnisme, est nu. Même dans la France façonnée par Louis XIV, Robespierre, Napoléon et Gambetta.

Dans un « New deal territorial », des échelons traditionnels (Etat-nation, départements, communes) s'affaiblissent et perdent de leur substance vécue, d'autres montent en puissance (Union européenne, régions) ; dès lors, des « communautés imaginées » plus restreintes que les Etats peu-

vent porter des identités « réassurantes », face à la dilution des dynamiques nationales. Il ne s'agit pas seulement ici des suites de la (dé)colonisation (en France, progrès récents de l'autonomie constitutionnelle de l'outre-mer) mais aussi, dans les ex-métropoles de l'ancien monde, d'une crise profonde du lien vécu comme prépondérant, voire exclusif dans la tradition républicaine française, entre nation et citoyens.

Le global accouche ainsi du singulier, à la fois idéologiquement, par repli défensif contre le « grand large »⁽³⁾, et objectivement, par branchement direct des territoires sur le monde « par-dessus » des Etats qui ne sont plus les acteurs dominants du jeu planétaire⁽⁴⁾.

Etats européens et forces centrifuges

Ce processus de dé-territorialisation et de re-territorialisation du politique soulève des questions majeures pour notre époque : comment être universaliste sans être ethnocentriste ? Comment défendre l'idée d'un droit commun de l'humanité tout en respectant non seulement la pluralité légitime des cultures et des civilisations, mais le droit de chaque peuple – et qu'est-ce qu'un peuple ? – à définir son propre avenir ? Comment promouvoir l'égalité autrement que dans l'uniformité imposée ?

Cette question n'est pas seulement planétaire, par la recom-

(1) Le refus des « privilèges » est, étymologiquement, celui des statuts particuliers, a fortiori bien sûr s'ils sont tenus pour injustement avantageux.

(2) Catalogne, Ecosse, Lombardie, comme hier Tchéquie se séparant de la Slovaquie...

(3) Le « national-républicanisme » rêvant de sortie de l'Union européenne voire de « démondialisation », comme on rêvait en d'autres temps de supprimer les métiers à tisser ou comme d'autres rêvent de « retour au califat » : face à la marche inexorable de la division mondiale du travail, « réactif » et « réactionnaire » ne voisinent pas qu'étymologiquement.

(4) La Catalogne est ainsi déjà « représentée » à Bruxelles... comme le Québec l'est en France, d'ailleurs. Il ne s'agit certes pas d'ambassades, mais le réel, y compris institutionnel, déborde depuis longtemps les apparences constitutionnelles.

mocratie



© RICARDO BONUCCELLI

Il faut construire le politique là où il vit et avec tous ceux qui le vivent, à chaque échelon de démocratie vivante. En ne renonçant ni à l'expression des singularités, ni à l'ouverture au monde, ni à la liberté d'être soi-même, ni au respect de l'altérité qui fait l'humanité.

position géo-économique et géopolitique dans laquelle l'Europe hier et l'Occident aujourd'hui ont perdu leur leadership historique. Elle émerge en Europe même, où les acteurs du monde d'hier ont perdu de leur consistance, particulièrement là où le « centre » a compté plus que le « réseau », c'est-à-dire dans les vieux Etats unitaires ⁽⁵⁾. La France, dernier grand Etat unitaire du continent, a elle-même déjà lâché du lest, avec l'accélération de la décentralisation et avec la révision constitutionnelle de 2003, multipliant, surtout mais pas uniquement outre-mer, les « géométries variables ». Mais la crise, mondiale depuis 2008, européenne depuis 2010, aiguise les tensions interterritoriales. Car la crise européenne, financière et sociale, est aussi politique, démocratique et identitaire.

Les mêmes Etats sont considérés à la fois comme trop faibles (trop « exigus » à l'échelle de la mondialisation) pour être économiquement et socialement efficaces, et trop contraignants (trop étendus à l'échelle de l'individuation demanderesse d'autonomie locale), pour laisser s'épanouir assez les identités singulières territorialisées.

Les forces centrifuges peuvent exprimer aussi bien des revendications émancipatrices (pour des « communautés de destin » longtemps niées qui cherchent une reconnaissance institutionnelle) que des égoïsmes territoriaux (pour des « territoires gagnants » qui rejettent des « territoires assistés », vécus comme des poids morts dans la compétition mondiale), mais rejeter le tout en bloc serait céder à une pensée

binaire aveuglément nostalgique. Ce mouvement historiquement irréversible doit au contraire nous pousser à penser un nouveau contrat social territorial : combiner autonomies et solidarités, pour dépasser le cercle vicieux de la gouvernance globale à visée postdémocratique, et des logiques réactives/réactionnaires de fragmentation politique, identitaires et xénophobes.

Citoyenneté de résidence et démocratie locale

L'égalité et l'universalité des droits restent notre boussole : aucune singularité ne justifie qu'on y déroge. Mais refuser en leur nom la diversité serait refuser l'égalité liberté d'être soi-même, sans laquelle il n'est pas de citoyenneté vivante : l'universel ne peut se construire qu'à partir du sin-

(5) Le Royaume-Uni compte, depuis 1998, quatre Parlements légiférant chacun pour une partie du territoire étatique ; « communautés » espagnoles et régions italiennes légifèrent depuis plus de vingt ans ; la Belgique a déjà perdu l'essentiel de son unité législative. Et tout cela ne semble suffire nulle part, au vu des nouvelles revendications flamandes, « padaniennes », catalanes ou écossaises.

gulier, sans s'y réduire mais sans non plus le mutiler. Seule la reconnaissance de la diversité culturelle, y compris dans sa dimension territoriale qui fait le politique, permettra, hors du couple infernal de l'uniformité et de l'ethnisation, d'éviter relativismes et enfermements.

Il faut donc traduire en termes de citoyenneté l'articulation des appartenances territoriales. Car la citoyenneté, comme la liberté, se déploie dans un espace social multidimensionnel : elle est non seulement tout autant sociale que politique, mais aussi à la fois nationale, européenne et territoriale, à chaque niveau de communauté politique démocratiquement légitime. Elle ne peut plus reposer sur une conception absolue, exclusive, de la souveraineté des Etats, mais sur le droit fondamental, universel et inclusif, de tout être humain à être citoyen là où il réside durablement.

Construire le politique partout où il vit

En ce sens, notre proposition de reconnaissance d'une citoyenneté de résidence est la réponse démocratique à la recomposition territoriale du politique. En refusant le maintien de la « clôture nationale de la citoyenneté », elle permet la rencontre d'appartenances variables et inclusives. Si nous réclamons depuis plus de trente ans le droit de vote et d'éligibilité pour tous les étrangers aux élections locales, c'est qu'on peut être citoyen sans être national de l'Etat sur le territoire duquel on réside. Mais c'est aussi au nom de cette citoyenneté de résidence que nous affirmons aujourd'hui la nécessité de penser l'articulation territoriale de citoyennetés non exclusives.

A rebours d'une idéologie républicaine française de « citoyenneté par arrachement », qui refusait la dialectique du singulier et de l'universel, toute démocratie

**L'égalité
et l'universalité
des droits
restent notre
boussole : aucune
singularité
ne justifie qu'on
y déroge. Mais
refuser en leur
nom la diversité
serait refuser
l'égale liberté
d'être soi-même,
sans laquelle
il n'est pas
de citoyenneté
vivante.**

(6) La République s'est démocratisée en reconnaissant le droit de grève et le droit syndical contre la « loi Le Chapelier », en instaurant l'autonomie communale dès que les républicains l'ont pu en 1884, en proclamant la liberté d'association en 1901 et celle des cultes en 1905.

(7) « République, diversité territoriale et universalité des droits » (voir HYPERLINK « <http://www.ldh-france.org/Republique-diversite-territoriale.html> »).

(8) Issu de la révision constitutionnelle de 2003, qui a commencé à organiser la diversité constitutionnelle des territoires.

(9) Ce qui est déjà le cas dans le déploiement de la décentralisation : certains droits sont déjà conditionnés dans leur exercice par la prise en compte du lien entre résidence et citoyenneté (droit de vote lié au domicile, régimes fiscaux différents entre résidences principales et résidences secondaires, etc.).

vivante se nourrit d'expressions collectives, de niveaux intermédiaires d'exercice de la citoyenneté, de reconnaissance d'une diversité d'appartenances et de communautés citoyennes. La réalité républicaine française en témoigne d'ailleurs à l'encontre des dogmes (6). Il n'y a pas plus d'*homo civicus* seul, face à la nation, qu'il n'y a d'*homo economicus* seul, face au marché : pas de libertés ni d'égalité sans luttes collectives, pas d'émancipation sans exercice des droits en commun ni sans espaces ouverts de socialisation partagée.

C'est pourquoi la résolution (7) adoptée par notre congrès de 2013 a une portée de principe. Si nous ne voulons pas que chaque groupe humain soit renvoyé à l'inégalité des ressources, aux discriminations territoriales accentuant la fragmentation sociale, aux logiques de domination extérieure dépossédant les citoyens de la maîtrise de l'avenir, il faut construire le politique là où il vit et avec tous ceux qui le vivent, dans chaque « communauté de destin », à chaque échelon de démocratie vivante, du local au planétaire. En ne renonçant ni à l'expression des singularités, ni à l'ouverture au monde, ni à la liberté d'être soi-même, ni au respect de l'altérité qui fait l'humanité.

La Corse, laboratoire de la citoyenneté ?

Nous y avons réfléchi à partir des revendications qui se déploient aujourd'hui dans la société politique corse. Car si le Conseil constitutionnel a refusé en 1991 d'admettre que l'on puisse penser un « *peuple corse, composante du peuple français* », d'une part la Corse a été et reste placée en dehors du droit commun de la République dans des domaines essentiels, d'autre part elle constitue d'ores et déjà une « *collectivité à statut particulier* », au sens de l'article 72 de la Constitution (8). C'est en ce sens que notre réso-

lution voit dans la Corse « *l'un des laboratoires où se joue notre avenir* » : ce que le constituant a reconnu il y a dix ans, c'est bien, notamment en Corse comme outre-mer, la nécessité d'une prise de conscience des réalités politiques et culturelles indispensables pour rendre plus effective la démocratie territoriale. Ce qui suppose, si l'on prend l'égalité au sérieux, de traiter identiquement les situations identiques, mais aussi de traiter spécifiquement les situations spécifiques. Et ce qui à notre sens implique désormais, pour que ces territoires puissent vivre pleinement leur singularité au sein de la République, une définition de l'exercice de la citoyenneté et de certains droits (9) sur la base de la citoyenneté de résidence, c'est-à-dire de la construction d'une communauté de destin par les êtres humains qui y résident durablement, quel que soit leur lieu de naissance ou leur lignage. Nous n'avons pas borné cette réflexion aux marges de la République : même dans la singularité française historique, ce n'est pas seulement en Corse et outre-mer que le poids croissant des régions et des métropoles obligera à poser la question de la légitimation territoriale des pouvoirs, non plus comme subdivisions administrées mais comme communautés représentées, riches de cette diversité vivante dans laquelle se déploie depuis toujours la dimension politique de l'humanité.

Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins quant aux conditions de possibilité de la démocratie. Il dépend de nous que le « *New deal territorial* » se déploie dans la concurrence ou dans la solidarité, dans le repli ou dans la mutualisation. Si la mutation de la territorialisation du politique est déjà enclenchée, son incidence sur nos droits et sur nos valeurs reste à décider. C'est l'un des principaux enjeux démocratiques de ce siècle. ●