

9. LA « GESTION » DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE EN FRANCE Geneviève Koubi

Alain Dieckhoff, *La constellation des appartenances*

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Académique »

2004 | pages 281 à 316

ISBN 9782724609328

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/constellation-des-appartenances--9782724609328-page-281.htm>

Pour citer cet article :

Geneviève Koubi, « 9. La « gestion » de la diversité culturelle en France », in Alain Dieckhoff, *La constellation des appartenances*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2004 (), p. 281-316.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La « gestion » de la diversité culturelle en France

Dans les sociétés démocratiques contemporaines, les *politiques de reconnaissance* ne reposent pas exclusivement sur le constat de l'existence de dissimilitudes sociétales entre différents groupes de population implantés ou installés sur un territoire étatique donné. Elles ne se fondent pas, non plus, principalement sur les modes de gestion politiques et juridiques des rapports qu'entretiennent, entre elles et avec les institutions de pouvoir, les populations pourvues d'identités culturelles distinctes sur ce territoire. Dépendante des formes de réception de la pensée libérale dans le champ économique et social, la *gestion de la diversité culturelle* n'est pas conçue ni élaborée de manière analogue dans tous les États.

Dans les États démocratiques, la prise en considération de la diversité sociale et culturelle est indissolublement liée aux processus premiers de leur institutionnalisation : les politiques de reconnaissance ne sauraient s'inscrire dans des catégories de pensée identiques dans tous les États – chaque État disposant d'une histoire politique, d'une caractérisation nationale et d'un système juridique qui lui sont propres ; tous les États modernes sont pourtant marqués, à des degrés divers, par les conséquences des politiques d'expansion coloniale. Outre le fait que les États européens furent tous peu ou prou des États colonisateurs, certains États sont issus de différents processus de décoloni-

sation (accès à l'indépendance ou statut d'association), d'autres procèdent radicalement de processus de sécession. Les rapports de domination et de subordination qui se sont institués entre les différents groupes de population sont une des trames des politiques de reconnaissance : les relations entre colonisateurs et colonisés ont profondément imprégné les constructions des États modernes. Toutefois – sans faire une impasse sur cette caractéristique historique, la France assumant son passé colonial avec une certaine constance, en dépit de silences équivoques –, les politiques publiques françaises relatives à la diversité culturelle s'inscrivent dans un courant post-moderne qui met en exergue une autre façon de penser l'espace, une autre manière d'envisager la « territorialité ».

Car, en raison de sa qualité *laïque*, la République française ne se saisit pas des questions religieuses dans un champ couvert par le concept de « gestion » pour ce qui concerne une approche de la diversité culturelle ; de même, en vertu de l'unité de son corps social, elle ne traite pas les questions linguistiques régionales ou minoritaires dans cette configuration. La notion de « gestion » renvoie à des démarches administratives qui se défont des effets pervers sous-jacents à l'idée de « diversité culturelle » ; la conciliation entre le souci de neutralisation des risques de conflits et l'intention affirmée du respect des différences culturelles en accentue alors les contradictions. Elle suppose encore que les politiques d'accommodement des spécificités culturelles et les politiques d'encadrement des particularismes socioculturels soient toujours imbriquées ou entrecroisées ; aussi l'appréhension du pluralisme en France engendre-t-elle des techniques de transaction et de médiation entre des *intérêts* – locaux, régionaux, nationaux – qui atténuent la distinction entre le politique et le juridique.

L'antinomie profonde entre la forme d'un État unitaire, marquée par la philosophie jacobine centralisatrice, et la notion de pluralisme politique, juridique, social et culturel, est tempérée par la qualité démocratique de la République française. La qualité démocratique de tout système politique s'appréhende à partir de la notion de « pluralisme » – ce, dans tous les champs, terrains et espaces : politique, social, culturel, économique et juridique.

En France, de nos jours, une approche nuancée du *pluralisme* peut être décelée dans le vocabulaire des décisions du Conseil constitutionnel. Investi de la tâche particulière de maintien de la cohérence du système de droit français au vu de ses fonctions d'analyse de la conformité de certaines lois à la Constitution avant leur promulgation, le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, rappelé cette dimension. Cependant, s'il considère le « pluralisme des courants d'expression socioculturels » comme un *objectif de valeur constitutionnelle* et son respect comme *l'une des conditions de la démocratie*¹, il n'a pas transposé son raisonnement directement sur le terrain politique et social, il ne l'a pas énoncé à l'endroit des groupes de population qui auraient pu se trouver dans une « situation de minorité », voire revendiquer un « statut » de minorités². La raison première de cette démarche est que la France ne constate pas l'existence de *minorités culturelles*³ sur son territoire. Cette position n'exprime ni un déni de reconnaissance ni un refus de considération de quelconques groupes faisant état de particularismes culturels donnés au sein de la société civile. Cette affirmation se fonde sur les caractéristiques historiques de la construction de la nation, productrice d'un modèle d'*indifférenciation*, enraciné dans le principe d'unité du corps social, énoncé dans le principe constitutionnel d'*unicité du peuple français*⁴.

1. Conseil constitutionnel, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1986, 141 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2000-433 DC du 22 juillet 2000, loi modifiant la loi n° 86-1067 du 18 septembre 1986 relative à la liberté de communication, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 2000, 121 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, *Journal officiel de la République française (JORF)*, 18 juillet 2001, 11506.

2. Avant toute attribution d'un « statut de minorité », il y a nécessairement reconnaissance d'une « situation de minorité ». S'ensuit le constat d'une situation de domination, les minorités étant placées dans un état de subordination, de soumission, de sujétion, parfois d'oppression : Alain Fenet, « Ordre juridique et minorités », dans J. Chevalier, D. Lochak (dir.), *Le droit en procès*, Paris, PUF-CURAPP, 1983, p. 163-171.

3. Pour une explication de cette expression de « minorités culturelles », Geneviève Koubi, « Penser les minorités en droit », dans Alain Fenet, Geneviève Koubi et Isabelle Schulte-Tenckhoff (dir.), *Le droit et les minorités. Analyses et textes*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 385-468.

4. Conseil constitutionnel, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1991, p. 50.

Néanmoins, la « complicité qui semble avoir historiquement subsisté entre le libéralisme et l'État-nation culturellement homogène ¹ » apparaît n'être qu'une mystification puisque dès que la qualité démocratique de l'État est affirmée, s'avère une conscience du pluralisme politique et juridique comme de la diversité sociale et culturelle dans cet État. L'article 1^{er} de la Constitution française évoque une liaison entre cette diversité inhérente aux sociétés démocratiques contemporaines et la notion d'*indivisibilité de la République*. Dans cet article fondateur, il ne s'agit pas de signifier une indivisibilité du territoire de la République mais de rappeler les principes sur lesquels s'établissent les rapports sociaux, les relations entre État et société civile : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité des citoyens devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion... » L'exercice de la démocratie, fondé sur la philosophie des droits de l'homme, accompagne la notion d'indivisibilité de la République. La France paraît ainsi être un État-nation dans lequel les différences culturelles et identitaires ne peuvent être affirmées en droit alors qu'elles le sont en fait. La dissociation entre unité du système de droit et disparité de la société civile lui permet de gérer les spécificités culturelles sans trop de heurts ².

Car, la France émet un double discours qui permet la conciliation entre la forme unitaire de l'État, l'indivisibilité de la République, l'unité du corps social et la pluralité des cultures, l'hétérogénéité des identités, la variété des modes de vie sociétale. Elle dispense un discours politique de type « oral » qui tend à l'insertion de la pensée multiculturaliste dans les modes d'appréhension de la diversité sociale, mais elle produit un discours juridique « écrit » qui contredit cette conception des rapports sociaux. La force du droit et le poids de l'histoire freinent les velléités politiques qui s'emploient à accommoder les normes juridiques aux pratiques sociétales et, dès lors, conduisent la République à

1. Selon une expression de Michel Seymour, « Le libéralisme, la politique de la reconnaissance et le cas du Québec », *Comprendre*, 1, 2000, p. 119.

2. Alain Renaut, *Libéralisme politique et pluralisme culturel*, Paris, Pleins feux, 1999 ; Henri Giordan, Bruno Étienne, Robert Lafont, *Le temps du pluriel. La France dans l'Europe multiculturelle*, Paris, L'Aube, 1999.

façonner une théorie insolite d'administration de la diversité culturelle.

*Indivisibilité du peuple français, diversité territoriale et pluralisme culturel*¹

Si la notion d'indivisibilité de la République semble renforcer la garantie de l'intégrité du territoire – que doivent assurer les pouvoirs publics, ou plus exactement le président de la République selon les dispositions de l'article 5 de la Constitution –, elle est d'abord une des marques principales du *caractère unitaire de l'État*.

Ce trait particulier a ses racines dans la forme révolutionnaire de l'institution de la République (dès 1792). Conçue à partir d'une composition abstraite de la nation – toujours de l'ordre de la représentation – la République française est d'abord une « république sociale »² qui se défie des systèmes d'appartenance et des constructions sociologiques culturelles.

Cette perception formelle révèle l'un des obstacles épistémologiques à l'introduction de la pensée nationalitaire dans les discours politiques et juridiques français. Elle induit, par exemple, le refus opposé par le Conseil constitutionnel aux discours politiques à propos d'une notion de « pacte » supposée unir l'outre-mer à la République³ ; elle justifie encore son rejet d'une expression tendant à faire du « peuple corse, [une] composante du peuple français »⁴ – suivant un raisonnement prudentiel d'où procède, logiquement, l'énoncé du principe constitutionnel de l'*unicité du peuple français*.

1. L'étude ici conduite a été réalisée avant que n'intervienne la loi constitutionnelle n° 2003-76 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la France.

2. Michel Borgetto, Robert Lafore, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, Paris, PUF, 2000.

3. Conseil constitutionnel, décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, loi d'orientation pour l'outre-mer, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 2000, p. 164.

4. Conseil constitutionnel, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1991, p. 50.

Aussi les implications de la combinaison entre indivisibilité de la République et intégrité du territoire doivent-elles être restaurées selon les objectifs fondamentaux de l'*égalité* entre les individus : elles signifient substantiellement l'attachement à la définition formelle des droits des individus et, par là, l'indifférenciation entre les citoyens¹. En quelque sorte, « la nation formelle reste le lien des individus, formels eux-mêmes² ».

Ce modèle forgé à partir de ces représentations de la nation et des rapports entre État et société civile qui en découlent explique que l'attention des pouvoirs publics se soit essentiellement portée sur les structures institutionnelles et les formes organisationnelles pour se saisir, du moins indirectement, du pluralisme socioculturel en France.

Le pluralisme socioculturel

La prise en considération de la diversité culturelle et sociale en France ne saurait s'instituer à partir de concepts importés, transposés ou transférés, depuis d'autres traditions de pensée. Ceux-ci ne sont pas adaptés au système républicain français car ils ne s'inscrivent pas dans la construction historique et culturelle de la France. La qualité démocratique du système politique français demeure acquise sans qu'il soit nécessaire de s'y référer.

Les référents principaux de la République française sont issus tant des proclamations et discours révolutionnaires de 1789 et 1793, des lois de la Troisième République à partir de 1875 que du rétablissement de la pensée politique républicaine en 1946 à la suite des exactions du régime de Vichy. Les concepts à partir desquels les questions relatives à la diversité culturelle et leur traitement devraient être évoqués ne peuvent s'accommoder des traditions de pensée anglo-saxonnes à moins d'opérer de substantielles recompositions.

Du fait que la langue est constitutive de la pensée conceptuelle, en ce que les mots sont porteurs de concepts

1. Alain Touraine, « Égalité et différence », dans Michel Wieviorka, Jocelyne Ohana (dir.), *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Paris, Baland, 2001, p. 85-99.

2. Henri Lefebvre, *Le nationalisme contre les nations*, Paris, Meridiens Klincksieck, 1988, p. 49.

idéologiques indéniables, à la notion de multiculturalisme devrait être substituée une notion de *pluriculturalisme* ; celle-ci est plus à même de signaler les modalités de saisie de la diversité sociale et culturelle de la France par l'*indifférenciation* – modèle dont les tenants et aboutissants permettent de tenir à distance les conséquences implicites et insidieuses de la stratégie communautaire. S'il existe des communautés en France, elles ne composent pas des minorités ; de même, elles n'induisent pas de politiques sociales communautaires spécifiques. La logique communautariste est contrecarrée par le modèle de l'*intégration*. Ce dernier n'implique pas une renonciation aux références culturelles et pratiques sociétales de la part des membres de ces communautés, il exige seulement une conscience d'un « vouloir vivre ensemble » en respectant les valeurs républicaines, les dissimilarités référentielles et les différences comportementales de chacun n'entrant pas nécessairement en contradiction avec ces valeurs.

D'une part, la notion de multiculturalisme demeure fondamentalement reliée aux mouvements migratoires ; elle est composée à partir des strates successives d'immigration : ce modèle ne peut correspondre à la formation sociale et politique de la France. D'autre part, quand bien même la fonction de l'assimilation – complément sociologique des politiques coloniales ¹ – pouvait paraître instiller

1. L'assimilation fut décidée dans les colonies françaises par l'effet de plusieurs lois. Par exemple, pour ce qui concerne le Sénégal, ce fut une loi du 24 avril 1833 qui semblait ne pas avoir de grande portée politique dans le contexte de l'époque : elle s'adressait aux *indigènes* et, parmi eux, concernait seulement les hommes *nés libres* ou ayant *acquis légalement leur liberté* alors même que l'esclavage n'avait pas encore été aboli. Cette loi constitua le support d'un décret du 16 août 1912 qui y définissait le *statut des indigènes*, l'indigène étant celui qui n'a pas dans son pays d'origine le statut de national européen ou, plus justement, métropolitain : A.Y. Ba, « Du colonisé à l'immigré : les vicissitudes d'un statut », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1997, p. 139-182. En effet, la France imposa, dès 1887, à toutes ses colonies l'application d'un « code de l'indigénat » ; celui-ci se composait de différents textes réglementaires particuliers à chaque colonie. Le code de l'indigénat posait une distinction entre les citoyens français liés à la métropole et les sujets français, les indigènes, astreints au respect d'un ensemble d'obligations et ne disposant pas des droits politiques : Jean-Philippe Hesse, « Citoyenneté et indigénat », dans Geneviève

un phénomène d'acculturation pour les populations des pays concernés (l'Algérie, notamment), son accomplissement et son prolongement dans les mesures relatives à l'*intégration* et à l'insertion qui relèvent de politiques sociales répondent au même souci de constitution d'un espace public déchargé des affects culturels. Alors que l'assimilation supposait l'effacement des référents identitaires des espaces publics¹, l'intégration permet leur expression jusque dans le cadre des services publics². Le modèle à partir duquel sont engagées les actions publiques ne repose pas sur l'énoncé ou sur la désignation des diffé-

Koubi, *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 69-78. Les indigènes conservaient leur statut personnel, religieux ou coutumier. Les mesures indignes que supposaient le code de l'indigénat puis le maintien du statut personnel n'avaient pas pour objet principal de déposséder les populations de ces colonies de leurs identités et de leurs cultures mais de les maintenir à distance et, par la ségrégation qui s'ensuivait, de les négliger. Les politiques d'assimilation signifiaient leur soumission aux obligations sociales et juridiques, notamment en ce qui concernait l'emploi de la langue, le français. Ce devait être un des moyens de susciter non une transformation culturelle radicale et irréversible mais un rapprochement indispensable et capital entre les colonisateurs et les colonisés. Le rôle de l'administration coloniale se révèle ici décisif : Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 167-177. Ce système perdura plus ou moins jusque dans les années 1960, malgré les politiques d'assimilation qui apparaissaient comme un moyen de mettre en pratique l'abolition du statut de l'indigène prônée aux lendemains de la Libération. D'ailleurs, un article de la Constitution française en relève encore, l'article 75 selon lequel « les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun [...] conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé » : François Borella, « Nationalité et citoyenneté », dans Dominique Colas, Claude Emeri et Jacques Zylberberg (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 209-229.

1. Les politiques d'assimilation renvoyaient à l'affirmation du principe d'égalité affirmé dans le préambule et dans l'article 1^{er} de la Constitution du 27 octobre 1946 : l'assimilation consistait à réduire les formes de distinction, sociale ou culturelle, l'objectif étant que l'expression ou l'extériorisation des différences ne se réalise pas dans les espaces publics mais demeure confinée dans les sphères privées.

2. L'interdiction du port d'un signe d'*appartenance à une communauté religieuse* par les élèves dans les écoles publiques laïques a pu être contournée dès que le « signe » – quel qu'il soit, de la médaille de baptême à la tenue vestimentaire, du foulard dit « islamique » à la kippa – fut considéré comme l'*expression d'une croyance religieuse* par la jurisprudence. La modification linguistique a révélé la transformation de la perception des « identités » conduisant à l'effacement du collectif, mettant en exergue le choix individuel et valorisant la croyance personnelle.

renciations culturelles, personnelles ou individuelles, collectives ou communautaires ¹.

En France prédomine une *culture égalitaire* qui s'oppose à toute formulation essentialiste, ethnicisée ou racialisée, des relations sociales, ferment de la discrimination. La conception française du pluriculturalisme exclut ainsi toute démarche différencialiste dans le traitement des spécificités sociales et culturelles ; en découlent tant le rejet des mesures de discrimination positive qui ont cours dans d'autres États que le refus de détermination de groupes minoritaires pourvus de droits spécifiques comme le préconisent certains États d'Europe centrale et orientale.

L'approche de la *pluriculturalité* est ancrée dans la perspective libérale et individualiste initiée par la Révolution de 1789, mais elle est peu mise en valeur dans les analyses menées sur la République française. Elle consolide cependant les discours politiques des différents locuteurs, pouvoirs publics et groupes sociaux relatifs au pluralisme social et culturel. La République française propose une méthode originale de « gestion » de la diversité culturelle : sans s'appuyer sur la détermination des dissemblances culturelles, réelles ou supposées, elle construit à partir d'une vision stratégique du *territoire* de nouveaux espaces d'action et de nouveaux terrains d'initiative pour les mouvements sociaux ; elle dessine ainsi de nouvelles sphères d'expérimentation destinées à rassembler les *solidarités locales*. Cette démarche s'inscrit dans les cadres organisationnels et administratifs couverts par les méthodes administratives de la décentralisation territoriale ².

1. Jean-Loup Amselle, *Vers un multiculturalisme français*, Paris, Flammarion, 2001.

2. La question de la gestion de la *diversité religieuse* ne sera pas directement abordée dans la présente étude ; néanmoins, comme la République laïque s'investit dans la constitution d'instances représentatives des différents courants religieux (notamment avec la formation d'un conseil représentatif des musulmans de France, prenant pour modèle le statut des cultes défini durant la période concordataire à l'époque napoléonienne, au début du XIX^e siècle), une relative similitude doit être relevée quant à la démarche qui s'inscrit, elle aussi, dans une figuration « institutionnelle et organisationnelle ».

La décentralisation territoriale

Les différentes collectivités administratives territoriales, c'est-à-dire les régions, les départements et les communes, ne sont pas pourvues de pouvoirs de décision tels que pourraient être développées des formes d'autonomie gouvernementale interne. La décentralisation se traduit, en France, par un agencement des fonctions administratives sur le territoire étatique : les décisions prises par les collectivités territoriales ne peuvent porter sur des questions de pure politique ni sur des affaires de dimension étatique. Elles doivent concerner des affaires locales dont le périmètre est défini par le législateur, elles doivent ainsi toujours viser un *intérêt local* ; elles sont soumises à un contrôle de légalité dont l'initiative peut revenir aux représentants de l'État, les préfets : ces animateurs principaux de la déconcentration administrative sur le territoire sont chargés de la préservation des *intérêts nationaux*, ils doivent veiller au respect des lois par les collectivités locales.

Le discours de la décentralisation conforte donc l'unité étatique territoriale. La décentralisation est bien une méthode d'organisation administrative des pouvoirs publics sur le territoire, aucune autorité locale ne disposant de pouvoirs régaliens – nonobstant, en raison de transferts de compétences, le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie qui n'est plus, en soi, une collectivité territoriale de la République (titre XIII de la constitution) alors même que ses propres subdivisions, provinces et communes en sont ¹.

Le concept juridique de peuple français n'interdit donc pas la saisie d'une dimension de la *territorialité* dans la gestion des distinctions sociales et culturelles. Celle-ci se réalise sans que puisse y être associé un processus de territorialisation des identités régionales ou minoritaires, même si le statut de certaines collectivités territoriales peut évoquer des particularités géographiques ; c'est le cas, par exemple, pour la Corse en raison de son *insularité* ; selon une logique analogue, l'*éloignement* des centres de décision publique pour les départements d'outre-mer permet certaines adaptations des législations : « Le régime législatif et

1. François Luchaire, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Paris, Economica, 2000.

l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. » (Article 73 de la Constitution.)

S'il n'y a pas lieu de reconnaître l'existence de minorités territoriales, semble être pourtant admis le développement d'une relation privilégiée avec une zone déterminée du territoire national par des groupes de population faisant état d'une histoire culturelle qui leur serait propre.

Ces groupes s'autorisent des racines territoriales et légendaires selon des connaissances historiques parfois approximatives consistant souvent en une *réinterprétation* du passé dans le but de s'approprier l'espace concerné. Ils réclament implicitement un statut de minorité qui ne peut leur être accordé en droit, ce d'autant plus qu'aucune définition juridique de la notion de minorité n'est clairement affirmée tant dans l'espace européen que dans le domaine international. Leurs principaux arguments sont agencés autour de la *langue régionale* pour ce qui concerne les groupes de populations reconstitués en métropole (Bretons, Basques, Catalans), tandis que pour les populations « autochtones » d'outre-mer¹, ils s'instituent autour du *déni de reconnaissance* fomenté par les premiers colonisateurs², le statut et la connaissance des langues – dites dialectales – y étant annexés.

Toutefois, les langues ne se fixent pas en un caractère identitaire, elles ne sont pas des éléments substantiels pour la formation d'un peuple ou d'une nation, elles ne peuvent acquérir cette qualité qu'à la condition d'être soutenues

1. Pour une distinction entre minorité et peuple autochtone, Geneviève Koubi et Isabelle Schulte-Tenckhoff, « Peuple autochtone et minorité dans les discours juridiques : imbrications et dissociations », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, p. 1-26.

2. Certaines expressions contenues dans l'accord sur la Nouvelle-Calédonie (dit de Nouméa) du 5 mai 1998 en offrent un aperçu : « La colonisation de la Nouvelle-Calédonie s'est inscrite dans un vaste mouvement historique où les pays d'Europe ont imposé leur domination au reste du monde. [□] La relation de la Nouvelle-Calédonie avec la métropole lointaine est demeurée longtemps marquée par la dépendance coloniale, un lien univoque, un refus de reconnaître les spécificités, dont les populations nouvelles ont aussi souffert dans leurs aspirations. Le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière. Le choc de la colonisation a constitué un traumatisme durable pour la population d'origine... », *JORF*, 27 mai 1998, 8039.

par un ensemble de facteurs politiques et économiques. À la différence des langues dialectales d'outre-mer dont le maintien est autant une des marques du mépris de la puissance coloniale à l'égard des peuples colonisés qu'une des signalétiques d'un mode de préservation du particularisme culturel, la notion de *langue régionale* reflète un mode d'inclusion des groupes de locuteurs dans l'ensemble étatique : les langues régionales de France sont intégrées dans le patrimoine culturel *national* de la France ¹.

Le modèle d'indifférenciation, issu de la culture égalitaire républicaine, ne se comprend donc pas comme un mode d'uniformisation des cultures et pratiques sociales et culturelles. Les collectivités territoriales disposant de pouvoirs de décision en matière administrative peuvent développer certaines actions tendant à leur revalorisation. Cependant, ces cultures et pratiques sont également sous-jacentes à certaines des mesures étatiques mises en œuvre pour un « rééquilibrage » des biens, richesses, ressources comme des prestations, activités, services entre différents points du territoire.

L'administration du territoire de la République, conduite par les pouvoirs publics centraux ou déconcentrés, répond à des techniques de gestion diversifiées selon les données géographiques (montagne, littoral) ou climatologiques (zones humides), à partir de constats démographiques (zones urbaines/zones rurales), selon des évaluations quant aux problèmes sociaux (zones sensibles, zones d'éducation prioritaire), suivant des objectifs économiques

1. L'article 21 de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française énonce : « Les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice de la législation et de la réglementation relatives aux langues régionales de France et ne s'opposent pas à leur usage », *JORF*, 5 août 1994. Cette formulation nuance la lecture clôturée du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution française selon lequel « la langue de la République est le français ». Le Conseil constitutionnel a pu signaler ainsi que, dans les domaines culturels, la langue française ne pouvait valablement être imposée que dans le cadre des administrations et services publics : Conseil constitutionnel, décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1997, loi relative à l'emploi de la langue française, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1994, p. 106. Voir en outre, Norbert Rouland, « Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique », *Revue française de droit constitutionnel*, 35, 1998, p. 517-562 ; Alain Fenet, « Le droit français des différences à l'épreuve de la langue », dans Tony Judt et Denis Lacorne (dir.), *La politique de Babel. Du monolinguisme d'État au pluralisme des peuples*, Paris, Karthala, 2002, p. 31-86.

(zones franches), etc. La segmentation des zones conduit à la parcellisation des questions qui doivent être traitées, elle permet à la République française de penser la diversité culturelle sous le couvert des politiques sociales et territoriales. Les adaptations législatives et réglementaires réalisées dans ces parties du territoire le sont sans que les pouvoirs publics ou autorités locales aient à se préoccuper des attentes individuelles, des réclamations collectives ou des revendications émanant de groupes culturels spécifiques.

L'indifférenciation découle, en ce qui concerne les personnes, les individus, citoyens ou administrés, de la lecture politique et juridique du principe d'égalité qui s'inscrit au plus profond de la conception de la loi, laquelle est dotée d'une valeur générale et impersonnelle. Le principe d'égalité des individus en droit étant associé au principe de liberté de tous et de chacun, aucune fonction de normalité ou de conformité sociale n'y est attachée¹. Dans le champ culturel et social, l'égalité n'est pas synonyme d'uniformité ; il n'existe pas de « machine égalitaire² » destinée à broyer les dissimilitudes. Cette conscience de l'égalité, toute aussi formelle soit-elle, est renforcée par l'amplitude du principe de non-discrimination qui fait que chacun se construit son identité, sa personnalité, sans avoir à s'en expliquer. L'égalité fait que chacun est ce qu'il est, devient ce qu'il devient, vit ce qu'il vit sans aucune intervention de la puissance publique. Si une telle implication des autorités publiques avait lieu, elle prendrait l'aspect d'une « mesure de faveur ou de défaveur » au risque de raviver les rancœurs et de susciter des frustrations (comme un souvenir des « privilèges » dont bénéficiaient les aristocrates, les nobles, les seigneurs sous l'Ancien Régime, sources et causes

1. Sauf, peut-être, en droit pénal. Sans doute est-il possible d'objecter que les comportements sociaux ne se plient pas aux discours du droit ; mais la distanciation entre les observations sociologiques des comportements sociaux et les conduites imposées par les normes juridiques est peut-être l'une des illustrations flagrantes de l'impossible formatage des individus par la règle de droit dans les sociétés démocratiques. Voir cependant, Sandrine Chassagnard, *La normalité en droit privé français*, thèse, Toulouse, Université de Toulouse I, 1^{re} partie, 2000, p. 21-277.

2. Pour reprendre le titre d'un ouvrage d'Alain Minc, *La machine égalitaire*, Paris, Grasset, 1987.

de la Révolution de 1789) ¹. Elle serait source de discrimination sociale ². Est ainsi exclue toute intervention discriminante des pouvoirs publics. Dès lors, la lutte contre les exclusions économiques et sociales, même si elle rencontre par de nombreux aspects la lutte contre les discriminations, ne s'opère pas à partir de la détermination des spécificités culturelles de quelconque groupe ou communauté. Si tel était le cas, elle aurait pour conséquence d'assigner à des individus un avenir désespérant, fait de désillusions et source de ressentiments, à cause de leurs seules appartenances, vraies ou supposées, à des groupes « culturels » donnés. Il n'y a donc pas lieu d'évoquer, même de manière sous-jacente, une « gestion de la diversité culturelle » en ce domaine : les fonctions de la *solidarité sociale* sont, sur ce point, fondamentales.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser la structuration profondément solidaire du peuple français, récusant la notion de « peuple corse », signifié sous la forme d'une *composante* du peuple français ³. Il a pu souligner combien l'idée de droits collectifs compris comme des « droits de groupe » – et non comme des droits individuels exercés en commun par un ensemble de personnes unies

1. Toutefois, la logique de l'*égalité des chances* modifie cette perception : Geneviève Koubi et Gilles Gugulimi (dir.), *L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives*, Paris, La Découverte, 2000. L'objectif est alors de remédier à des inégalités de fait, des inégalités sociales, matérielles et réelles sans s'interroger sur leurs sources et causes : loi n° 98-567 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *JORF*, 31 juillet 1998, 11679. Sont ainsi reconnues légales les « mesures prises *en faveur* des populations ou personnes défavorisées ». Mais, en ce domaine, la rénovation du lien social révèle une coïncidence problématique entre les situations sociales critiques et les origines nationales comme les références culturelles des groupes ou des personnes concernés souvent en situation de pauvreté : Diane Roman, *Le droit public face à la pauvreté*, thèse, Université de Paris I, 2000, titre II de la 2^e partie, p. 434-541. Ainsi, une certaine dérive vers une ethnisation des mesures sociales et juridiques prises dans ce cadre doit être relevée : Serge Paugam, Agnès Van Zanten, « Constructions identitaires et rapports sociaux dans une cité défavorisée de la banlieue parisienne », dans Dominique Schnapper (dir.), *Exclusions au cœur de la cité*, Paris, Economica, 2001, p. 19-67. Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale ne sont pas des modes de gestion de la diversité culturelle.

2. Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, *JORF*, 17 novembre 2001, 18311.

3. Conseil constitutionnel, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1991, p. 50.

ou non par un lien d'appartenance ¹ – pouvait contrevenir aux modes de fonctionnement du système juridique français et aux formes de structuration de la société civile ². Les méthodes françaises de gestion de la diversité culturelle ne se résolvent pas en termes de *droits* attribués à des groupes de population déterminés. Elles semblent se dissimuler derrière la gestion de la *diversité territoriale*.

L'organisation administrative de la France permet d'évoquer l'existence d'un « pluralisme des structures territoriales ». Alors que les collectivités territoriales sont organisées suivant un même modèle communal, départemental ou régional, l'adoption de *statuts particuliers*, dérogoires, singuliers, voire exceptionnels, traduit les préoccupations du législateur dans la prise en compte des particularismes locaux. Telle est la situation de la Corse qui constitue à elle seule une catégorie de collectivité territoriale ³ – comme ce fut d'ailleurs le cas de l'Algérie en 1947. Ces modalités prennent appui sur l'existence d'exceptions statutaires historiques qui soit ont maintenu le système juridique en vigueur antérieur à leur rattachement à la République (Alsace-Moselle, Guyane), soit ont assuré la conciliation ou la coexistence des régimes de droit commun et de droit coutumier (Polynésie française, Mayotte). Dans le même temps se développent des expériences de regroupement de ces collectivités suivant les modèles de l'intercommunalité ou selon la dynamique de l'aménagement du territoire assise sur les *bassins de vie*, rassemblant réseaux de ville et *pays*.

1. Geneviève Koubi, « Réflexion sur les distinctions entre droits individuels, droits collectifs et droits de groupe », dans *Du droit interne au droit international : le facteur religieux et l'exigence des droits de l'homme, mélanges Raymond Goy*, Rouen, Publication de l'Université de Rouen, 1998, p. 105-117.

2. Conseil constitutionnel, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales et minoritaires, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1999, p. 71.

3. Conseil constitutionnel, décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la Corse, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, p. 41.

Décentralisation administrative, espaces collectifs et territorialisation des identités culturelles ¹

Le pluralisme des configurations administratives territoriales est un des aspects que revêt une gestion de la diversité culturelle en France. Il est une des conséquences de l'application des lois permettant un développement de la décentralisation administrative territoriale dès 1982 et de l'approfondissement de la déconcentration à partir de 1992. La définition de la collectivité locale se rattache au principe constitutionnel de la *libre administration territoriale*² ; ce principe n'attribue pas d'autonomie gouvernementale interne à ces collectivités. Ces collectivités sont construites à partir des spécificités propres à leur *territoire* et non en fonction des populations qui y sont installées ou implantées. La tendance décentralisatrice sous-tend les politiques de l'aménagement du territoire. Elle peut, en quelque sorte, soutenir la connaissance implicite des droits des minorités sans que, pour autant, le terme générique de minorité puisse être doté d'une effectivité.

Le déplacement discursif qui s'opère dans les différents textes constitutionnels et législatifs relatifs tant à l'aménagement du territoire de la République qu'à la recomposition politique des anciennes colonies ou possessions françaises révèle ainsi une approche de la *territorialité* suivant des modes de différenciation géographiques, sociales et économiques. Il assure la « région » d'un ancrage politique, économique, social et culturel dans la République ; il tend aussi à une institutionnalisation des *pays*, donnant à un concept moyenâgeux une figuration sociale et économique moderne.

L'idée de « pays » ainsi émise répond à une conception géopolitique particulière de la maîtrise de l'espace national issue de la variété et de la complexité des divisions territoriales de l'Ancien Régime. À cette époque, l'absence de tout « esprit de frontière » avait permis aux provinces, qui

1. La restructuration de la notion de « pays », resserrée autour des thèmes du développement durable du fait des lois intervenues début 2003, ne modifie pas de manière substantielle les raisonnements menés ici.

2. Conseil constitutionnel, décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, p. 38.

n'étaient pas considérées comme des circonscriptions administratives, de constituer un « cadre de vie ethnique, sociale et juridique ¹ ». La notion de « pays » était alors fondée sur les fonctions de la propriété. Dans les sociétés médiévales, les stratifications des domaines (domaine de la Couronne, seigneuries foncières, propriétés ecclésiastiques) et les hiérarchisations des fonctions (politiques, religieuses et militaires) s'opposaient à la solidarité des campagnes, dites « solidarités communautaires ». Celles-ci prenaient assise sur les « pays », donnant sens à la discipline collective de cultures agricoles et à la jouissance commune des prés et des bois ; des groupements « paysans » se constituèrent ainsi pour défendre les biens et choses communes. Ces mouvements retraçaient une philosophie générale des « usages communs des biens collectifs » contraire à la composition des solidarités associationnistes, celles des corps de métiers de ville, qui préconisaient le développement des propriétés personnelles ². La notion de « pays » reflète donc un souci de cohésion sociale et économique ancré dans les terroirs auquel les politiques libérales des échanges ne pouvaient répondre. Cependant, de nos jours, la création des « pays » a été associée à l'objectif de la modernisation de l'État. Les pays sont ainsi insérés dans les modes de structurations institutionnelles du territoire de la République ; ils apparaissent comme un moyen de resserrer les liens entre les campagnes et les villes. Leur dimension, initiale, revendicative et protectrice des biens communs disparaît ; les pays sont conçus comme des espaces territoriaux qui ne suscitent ni réaménagement de la notion de territoire étatique ni remise en cause des collectivités territoriales et, notamment, de la collectivité régionale.

Cette notion de « pays » annonce, cependant, de nouvelles stratégies qui sont autant de stratagèmes pour limiter la radicalisation des revendications identitaires et la force des pressions émanant de groupes socioculturels autoconstitués en métropole. Elle préfigure une méthode qui propose une façon de penser la diversité culturelle

1. Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 114-154.

2. Lucien Jansse, *La propriété. Le régime des biens dans les civilisations occidentales*, Paris, Les Éditions ouvrières, coll. « Économie et humanisme », 1958, p. 105.

sans devoir user d'une référence à une notion de *minorité nationale*¹.

La région

La réception sociale du principe constitutionnel de la *libre administration des collectivités territoriales* a suscité un ensemble d'actions qui militent pour un enracinement et un approfondissement de la démocratie locale, spécialement par un redéploiement des modes de participation de tous les habitants aux décisions publiques de ces collectivités au-delà de la seule élection des autorités locales (notamment dans les villes et communes : conseils de quartier, consultations locales²). Par ce biais, la *territorialisation* des identités culturelles des *minorités régionales* se trouve implicitement insérée dans le processus de la décentralisation administrative – alors même que la notion de minorité ne saurait prendre *sens* dans les discours politiques et juridiques français. Ce positionnement sociologique ne menace pas le principe de l'unité du droit.

La « région » a été créée par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. En effet, elle ne figurait pas parmi les collectivités mentionnées dans le texte constitutionnel de 1958 comme les communes, les départements et les territoires d'outre-mer qui se trouvent être ainsi pérennisés. La région n'est donc pas le produit d'une conscience sociale collective ; la région, collectivité territoriale, est le résultat d'un mouvement institutionnel étatique. Elle était, à l'origine, présentée comme un cadre d'action de l'État en matière économique. Devenue collectivité locale, dotée d'une organisation particulière, administrée librement par un conseil élu au suffrage universel et dirigée par un président qui en

1. Geneviève Koubi, « La République française et les minorités », dans Alain Fenet, Geneviève Koubi et Isabelle Schulte-Tenckhoff, *Le droit et les minorités. Analyses et textes*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 293-384 ; Stéphane Pierré-Caps, « La France et les minorités », dans Norbert Rouland, Jacques Poumarede et Stéphane Pierré-Caps (dir.), *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996, p. 307-345.

2. Code général des collectivités territoriales, 2^e partie : « La commune », titre IV : « Information et participation des habitants », articles L. 2141-1 – L. 2143-4.

émane directement, la région conserve d'ailleurs toujours cette qualité.

La région est la collectivité territoriale la plus sollicitée pour rendre compte des dynamiques d'administration territoriale dans les domaines culturels. Néanmoins, le concept d'*identité régionale* n'a pas de signification juridique ; la notion d'identité régionale entre en contradiction avec un discours fondé sur le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi. La formation, la détermination des attributions et compétences de la région ne font pas référence à de quelconques systèmes sociaux d'appartenance et de référence, quels qu'ils soient.

Dans certaines régions, des mouvements sociaux et politiques particuliers avalisent l'identité locale administrative en revitalisant un lien spécifique entre territoire, toponyme, langue et culture ; ils recomposent, en le rétrécissant ou en l'élargissant, l'espace identitaire de référence (Alsace, Bretagne, Picardie, Normandie, Pays basque). Ces modalités ne remettent pas en cause les découpages administratifs territoriaux¹ ; en quelque sorte, elles renforcent le discours étatique sur la décentralisation.

L'espace de référence est peut-être une composante de l'identité culturelle sociale suivant les habitus et les pratiques territorialisées (langue, rituels, patrimoine historique), les comportements qui en relèvent se fondent sans doute sur le vécu individuel ou le perçu collectif de l'identité régionale présumée, mais l'existence d'un sentiment d'appartenance à un groupe culturel donné comme régional ne modifie pas les structurations institutionnelles de la France². La combinaison entre le respect de certaines coutumes et traditions locales et l'édiction de mesures relatives aux cultures régionales, concernant notamment les langues régionales (breton, basque, occitan...) ³, confor-

1. Jean-Claude Parisot, « L'évolution des identités régionales en France », *Pouvoirs locaux*, 31, 1996, p. 68-78.

2. Claude Wagnon, « La notion d'identité régionale. Une approche sociologique », *L'identité politique, op. cit.*, p. 345-352.

3. Le Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'examen du rapport entre la Charte européenne des langues régionales et minoritaires de 1992 et la Constitution française, avait ainsi pu remarquer que n'étaient pas contraires à la Constitution, eu égard à leur nature, certains engagements souscrits par la France, « dont la plupart, au demeurant, se bornent à reconnaître des pra-

tent la connaissance du pluralisme culturel dans le système de droit français sans que soient prises des mesures particulières pour ce faire ¹.

De ce fait, sur le plan régional, l'idée de *gestion* de la diversité culturelle ne détient pas plus de sens en France. D'une part, la collectivité régionale ne se construit pas à partir des composantes d'une identité régionale politique, sociale, intellectuelle et culturelle ², d'autre part, la région est la collectivité décentralisée qui, chargée de missions, est la moins dotée en pouvoirs de décision ³.

La région n'étant pas le lieu d'un questionnement sur la diversité culturelle de la France, il est encore possible de relever dans les textes législatifs certaines notions qui approchent la question de la *territorialité* de la diversité culturelle. En sont des illustrations les notions de « communauté de communes » et, surtout, de « pays » qui ont été introduites dans le système administratif, la première par une loi concernant l'administration territoriale de la République en 1992 ⁴ et la seconde par une loi relative à l'aménagement et au développement du territoire en 1995 ⁵. Ces lois font de l'unité de la nation, des solidarités entre citoyens et de l'intégration des populations des objectifs fondamentaux. Elles prévoient une prise en considération des *solidarités locales* dans un objectif économique certes, mais non dépourvu de conséquences sociales et doté, à terme, d'une incidence culturelle. Ce discours procède d'une tentative

tiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales » : Conseil constitutionnel, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales et minoritaires, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1999, p. 71.

1. Yves Pourcher, « La culture peut-elle former un territoire ? », *Pouvoirs locaux*, 24, 1995, p. 46-51.

2. Fred Constant, « Les paradoxes de la gestion publique des identités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 1993, p. 89.

3. Même si selon l'article L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales, l'organe délibérant de la région, le conseil régional, a compétence pour « assurer la préservation de son *identité*, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » : Élisabeth Dupoirier et H.D. Schajer, « L'identité régionale. Problèmes théoriques, perspectives politiques », dans *L'identité politique, op. cit.*, p. 330-344.

4. Loi d'orientation n° 92-125 sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, *JORF*, 8 février 1992.

5. Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, *JORF*, 5 février 1995, 1973 (modifiée en 1999).

de conciliation entre la conscience de l'unité nationale et la connaissance des *intérêts locaux*, sous lesquels s'inscrivent les *identités locales*, afin de désamorcer la polémique sur une notion d'identité nationale opposée à une identité locale ou régionale donnée, les deux étant toujours indéterminées¹. Il signale les adaptations successives de la structure institutionnelle de l'État pour intégrer la diversité dans l'unité.

La notion de pays

Certaines dynamiques culturelles et sociales se trouvaient associées au développement de la notion de *pays*. Elles auraient pu se révéler préparatoires au développement, non de phénomènes identitaires, mais d'une forme de saisie de la diversité culturelle en France indépendante des structurations juridiques territoriales. Ces horizons marqués par la notification des *pays*² faisaient et font toujours que la référence à la région ne détient pas de pertinence pour rendre compte de la subtilité du discours français à propos de la diversité culturelle.

La formation des *pays* ne s'oppose pas aux principes de l'intégrité du territoire et de l'indivisibilité de la République. La notion de *pays* renvoie à la détermination de zones dans lesquelles s'expriment les *intérêts* économiques, sociaux et culturels des populations concernées³; elle n'exclut pas une prise en considération des particularismes locaux sur le territoire étatique : « Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative des communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays... » Cette formulation, présente dans la loi de 1995, n'a pas subi de modifications en 1999; ce sont les évaluations des intérêts et les procédures de mise en œuvre

1. Yves Deloye, « La nation entre identité et altérité. Fragments de l'identité nationale », dans *L'identité politique, op. cit.*, 1994, p. 281-293.

2. L'usage de ce terme de *pays* ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse spécifique.

3. Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif au pays pris en application de l'article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JORF*, 20 septembre 2000, 14712.

qui ont fait l'objet de précisions et de transformations substantielles.

D'une part, la création d'un pays suppose désormais des négociations et concertations, des procédures de contractualisation entre les collectivités et groupements et l'État ; d'autre part, le pays n'acquiert pas la qualité d'une collectivité territoriale ; il ne constitue pas un nouvel échelon administratif dans le schéma organisationnel. Conçu comme une structure de rassemblement des intérêts économiques, culturels et sociaux et des initiatives de développement de ces intérêts, en 1995, il bousculait les découpages des circonscriptions ou collectivités territoriales ; de 1995 à 1999, le pays se présentait sous une forme associative, relevant ainsi d'une conception libérale quant à la définition du projet commun qui constituait son assise.

Par la suite, l'amplitude de ce modèle étant devenue de plus en plus large et à la source de processus d'identification culturelle (production agricole, domaine naturel, patrimoine historique, tradition culinaire, coutumes festives), les pouvoirs publics ont remodelé les mécanismes de constitution des pays en 1999. Ils ont ainsi décidé que les pays, appelés à conclure un contrat avec l'État, devaient se fixer un périmètre en rapport avec les autres configurations territoriales et, surtout, adopter d'autres statuts moins souples et plus contraignants que celui de l'association (groupement d'intérêt public ou syndicat mixte).

Les communes et groupements, ainsi réunis, élaborent une « charte de pays » qui doit retracer les grandes lignes d'un *projet commun de développement durable* du territoire concerné. Jusqu'en 1999, ces chartes pouvaient viser principalement à « préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers soumis à une forte pression d'urbanisation et d'artificialisation ¹ ». Ces priorités ne sont plus à l'ordre du jour ; les chartes répondent désormais aux objectifs de développement durable du territoire déterminés par référence aux engagements internationaux « finalisés lors du

1. Ancien article 22 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 (modifié par l'article 25 de la loi du 25 juin 1999).

sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992¹ ». Le poids du facteur culturel et social a été ainsi fortement atténué. Malgré tout, le pays est en instance de devenir le lieu de fixation de nouvelles identités locales, leur permettant d'outrepasser les limites des actions régionales.

Les modifications législatives et réglementaires ont contribué à l'accentuation des dynamiques économiques au détriment des positionnements culturels. L'intensification de la politique de l'Union européenne et le développement de la pensée néo-libérale ont ainsi limité la tentative inexprimée de la France de redynamiser les solidarités locales, d'aménager des lieux de vie autour d'un projet économique commun traversant les frontières des circonscriptions administratives et révélant les liens culturels entre collectivités. Alors que la République française se dotait en 1995 – indirectement, certes² – d'un outil neuf pour aborder la gestion de la diversité culturelle, la perception des priorités économiques et des intérêts financiers l'a conduite à se priver de cet instrument.

Ce repositionnement se révèle problématique dans la mesure où le déploiement des solidarités régionales et locales autour de la notion de *pays* pouvait être un moyen de neutralisation des courants nationalistes, autonomistes, sécessionnistes ou séparatistes, notamment à l'œuvre dans les départements et territoires d'outre-mer.

Décolonisation, populations d'outre-mer et reconnaissance des spécificités culturelles³

Si les (supposées) minorités territoriales « métropolitaines » revendiquent un droit à une administration décentralisée de l'espace approprié à l'aide de référents culturels

1. Article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 portant orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JORF*, 29 juin 1999, 9515 (modifiant la loi du 4 février 1995).

2. Geneviève Koubi, « La République française face aux minorités : silences et réticences », dans Nicolas Levrat (dir.), *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 253-296.

3. Depuis la rédaction de cette étude, diverses réformes ont été envisagées ou réalisées en ce qui concerne le statut des territoires d'outre-mer et leurs modes de rattachement à la métropole.

et historiques, ou si, plus vindicatives, elles sollicitent un droit à l'autonomie interne sur cet espace, elles ne sont guère entendues. L'approfondissement des formes de décentralisation pourrait permettre d'envisager à terme une réponse positive aux premières, ce ne pourrait être le cas pour les secondes : l'autonomie locale ne saurait s'apparenter à une autonomie interne gouvernementale. Le glissement du discours administratif vers la notion de pays remettait ainsi à jour la particularité des fondements historiques de la relation entre nation et territoire. Il opérerait une dissimulation des fonctions sociales et politiques de la *propriété* dans les espaces publics locaux et assurerait le contournement de la question de la *possession des terres* dans les contrées éloignées des centres de décisions publiques, c'est-à-dire dans les collectivités périphériques¹. Car, le fait colonial en France « s'impose comme un fait territorial », la France n'ayant pas pratiqué une colonisation de peuplement, sauf en Algérie². L'enjeu principal de la colonisation était d'ordre économique, l'exploitation des ressources naturelles des différentes contrées colonisées en étant le but principal. Cependant, les phases successives de décolonisation modifièrent l'orientation de cette stratégie, rendant l'objectif politique et l'enjeu géopolitique essentiels. Dès lors, le territoire de la République est un *continuum* politique et économique que brise, toutefois, la notion coloniale de « possession » qui est à l'origine du statut des territoires d'outre-mer.

Ainsi, une *cession* d'une partie du territoire à un groupe minoritaire donné ne saurait se réaliser sans violation des dispositions constitutionnelles. Plus que le principe de l'indivisibilité de la République, c'est celui de l'intégrité du territoire de la France qui s'oppose à cette dissociation. Toutefois, pour ce qui concerne « les peuples dont elle a pris la charge » (en reprenant la formulation du Préambule de 1946 qui est intégré aux normes de constitutionna-

1. Une collectivité périphérique est un « territoire appartenant à la nation mais dont les caractéristiques historiques, géographiques, économiques et politiques justifient qu'il soit doté d'une organisation institutionnelle particulière dérogatoire à l'organisation des collectivités locales », Jean-François Auby, *Droit des collectivités périphériques françaises*, Paris, PUF, 1992, p. 10.

2. Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 154-188.

lité), la France entend « les conduire à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ¹ ». Cette démarche ne peut se réaliser « sans le consentement des populations intéressées » (article 53 al. 3 de la Constitution). Le fait même que cette intention ait été explicitement exposée dans le texte constitutionnel démontre, s'il en était besoin, que la question de l'intégrité du territoire concerne plus sûrement la métropole, l'espace continental en Europe, que les quelques « possessions » qui ont formé les départements et territoires d'outre-mer.

Car, « si la République française apparaît bien un "État unitaire pluri-législatif", eu égard à la coexistence de différents droits d'application territoriale, c'est pour une partie non négligeable en raison de l'héritage de son important passé colonial ² ». La France ne conçoit de modes particuliers de gestion de la diversité culturelle qu'en ce qui concerne ces collectivités territoriales dites périphériques. Ceux-ci reposent, pour ce qui concerne les territoires (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises) et les collectivités territoriales d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte) – car, depuis 1999, la Nouvelle-Calédonie constitue un modèle unique –, sur la conscientisation progressive des conséquences de la colonisation ³. Les territoires d'outre-mer sont dotés d'une « organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République » (article 74 de la Constitution). Le vocabulaire juridique constitutionnel et administratif reflète les dominantes idéologiques libérales des gouvernants évoquant la diversité des

1. Alain Fenet, « Les dispositions du Préambule relatives aux peuples d'outre-mer », dans Geneviève Koubi (dir.), *Le préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques*, Paris, PUF-CURAPP, 1996, p. 147-155.

2. Fred Constant, « Les nationaux de la France d'outre-mer : des citoyens comme les autres ? », art. cité, p. 243.

3. Les méfaits de la colonisation ont été décrits dans l'accord sur la Nouvelle-Calédonie du 5 mai 1998 : « La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. Des hommes et des femmes ont perdu dans cette confrontation leur vie ou leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée... », *JORF*, 27 mai 1998, 8039.

intérêts plus que celle des cultures, des peuples, populations ou communautés.

L'évolution du statut des territoires d'outre-mer fait qu'il apparaît difficile d'occulter le lien sémiotique que l'idée initiale des *pays* entretient avec la notion de *pays d'outre-mer* encore très incertaine. La notion de *loi du pays* qui a cours désormais en Nouvelle-Calédonie¹ y invite. Certes, il apparaît incongru de relier *lois du pays* et *pays*, les premières étant des actes juridiques et les seconds ne couvrant que des modalités relationnelles entre collectivités locales. Mais l'emploi d'un même terme n'est pas anodin ; or, sur le plan juridique, il ne s'agirait que d'une coïncidence et, sur le plan social et politique, la correspondance n'est pas avérée. Pourtant, le *pays d'outre-mer* qui se dessine à partir des *lois du pays* se constitue autour des mêmes objectifs et suivant des intérêts similaires aux *pays* conçus dans le cadre de l'aménagement du territoire métropolitain de la République ; il est, lui aussi, destiné à reconstruire le lien social et à développer les solidarités locales. L'émergence, la constitution des pays, comme technique d'aménagement du territoire, détiennent donc plus d'un lien avec cet autre concept de pays d'outre-mer qui a été introduit subrepticement dans la configuration territoriale de la France. L'idée de *pays d'outre-mer* conduit ainsi progressivement à extraire les questions identitaires et culturelles métropolitaines du champ politique.

Penser le territoire

Un remaniement des rapports entre les groupes de population autochtones, coloniaux, immigrants, et l'État central a dû être opéré pour assurer la distinction entre territoire et territoire d'outre-mer. Le territoire est pensé sous un angle géographique, qu'il soit une île ou une partie d'une terre continentale ; le territoire d'outre-mer est une subdivision administrative « lointaine » du territoire de la République, celui-ci étant évoqué dans un sens juridique, continu ou discontinu dans l'espace. Cette distinction est dotée d'une ambiguïté foncière qui permet aux pouvoirs publics de moduler leurs intentions et leurs interventions

1. Chapitre II du titre III de la loi n° 99-209 organique, relative à la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999, articles 99-107, *JORF*, 21 mars 1999, 4197.

suivant des priorités idéologiques et selon des intérêts stratégiques qui ne se fondent pas nécessairement sur les réalités culturelles et sociales dans ces territoires. L'équivoque prend sa source dans les dispositions du préambule de la Constitution de 1958 dont l'alinéa 2 dispose : « En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité, de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique. »

La conception des rapports sociaux et culturels en outre-mer reproduit, elle aussi, une façon d'aborder la diversité culturelle par la gestion de la diversité territoriale. Comme la France prétend conduire les peuples concernés, ou plus justement les populations intéressées, à l'« indépendance » si ces dernières en expriment clairement le souhait, elle se voit obligée de prendre en considération les particularismes sociaux et culturels de celles qui désirent maintenir un lien étroit avec la métropole.

La consultation de ces populations se réalise par voie de référendum ; elle ne doit susciter aucune incertitude. La question à laquelle les citoyens doivent répondre doit être claire ; elle se résout en une alternative simple : indépendance ou rattachement à la République, sans qu'aucune mention ne puisse être faite à un statut administratif, territorial ou social, éventuel ¹. Certes, dans la mesure où seules ces populations sont consultées à ce propos, pourrait y être décelée une incise au principe de l'unicité du peuple français. À l'occasion de la consultation de Mayotte sur son avenir statutaire en 2000, certains députés avaient signifié cette brèche : ils relevaient qu'en isolant ainsi une fraction de la population nationale pour ce faire, le législateur reconnaissait implicitement l'existence d'un *peuple mahorais*. La notion de peuple n'est pas ici pertinente, seule celle de *populations intéressées* doit être retenue et, en l'espèce, de la population de Mayotte ². L'objet de la consulta-

1. Conseil constitutionnel, décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987, loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1987, p. 34.

2. Conseil constitutionnel, décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, loi organisant une consultation de la population de Mayotte, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 2000, p. 70.

tion était dénué de tout rapport avec le principe de libre détermination des peuples, la population de Mayotte étant appelée à « donner son avis sur l'accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 ¹ ».

Certaines difficultés peuvent surgir quant aux conséquences à tirer du résultat de consultations qui supposeraient qu'un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être rattaché comme État associé – même s'il se réaliserait aussi bien dans le cas où la France céderait une part de son territoire à un autre État ou acquerrait un autre territoire. Par exemple, le territoire des Comores est resté un territoire d'outre-mer régi par l'article 74 de la Constitution jusqu'à ce que fut proclamée l'indépendance en 1975. À la suite d'un référendum d'autodétermination, en 1975, les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli ont cessé de faire partie de la République française tandis que l'île de Mayotte y demeurait intégrée. Cette partition qui nie la continuité d'un espace géographique (archipel des Comores) se justifiait par le souhait massif de la population de Mayotte de rester dans le giron de la France. À l'encontre des résolutions de l'assemblée générale de l'ONU qui considéraient les Comores comme une entité, la France choisit de tenir compte du refus de Mayotte de faire sécession, de son refus d'intégrer le futur État comorien ². Mayotte est devenue depuis une collectivité départementale d'outre-mer dotée d'un régime juridique spécifique qui entremêle système de droit commun, préceptes de droit musulman et normes de droit coutumier. Il s'agit d'un statut intermédiaire qui n'est ni celui d'un département d'outre-mer ni celui d'un territoire d'outre-mer.

Cette démarche illustre la difficulté que rencontre la France à se séparer de ces territoires excentrés dont elle a

1. *JORF*, 8 février 2000, 1985.

2. La loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores envisageait l'organisation de consultations à Mayotte. Le 8 février 1976, ses habitants devaient choisir le maintien de Mayotte dans la République ou non. À la suite de leur réponse positive, ils refusèrent, le 11 avril 1976, le statut de *territoire* d'outre-mer. La loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte en prit acte, créant une collectivité territoriale à statut particulier sur le fondement de l'article 72 de la Constitution.

revendiqué, tout au long de son histoire coloniale, la « possession ». Dès 1946, la République française prit une série de mesures destinées à recomposer les relations entre État et colonies. Cependant, les différents statuts imaginés pour conserver les liens entre l'ancienne puissance colonisatrice et les nouveaux États indépendants n'ont pas connu d'adhésion massive de la part de ces derniers, qu'il s'agisse d'un statut d'État associé ou non. Les espoirs mis dans l'Union française, puis dans la Communauté française furent rapidement déçus¹. Il fallut attendre que s'intensifient les processus d'accès à l'indépendance de nombre de ses colonies, notamment en Afrique de l'Ouest, pour que la France révise ses méthodes et remodèle ses rapports avec ses anciennes dépendances, devenues territoires d'outre-mer. Elle le fit en repensant les formes de la décolonisation par la reconnaissance de la souveraineté des peuples ; ainsi, par exemple, évoquant la nécessité de restituer au peuple kanak son identité confisquée, la France admet que cela « équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun² ».

Départements et territoires d'outre-mer

Jusqu'en 1998 coexistaient, dans les contrées d'outre-mer, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer. Les structures des départements d'outre-mer sont identiques à celles des départements métropolitains, nonobstant certaines collectivités pourvues de statuts particuliers dont la stabilité n'est pas toujours assurée : par exemple, Saint-Pierre-et-Miquelon a connu plusieurs aménagements avant d'être érigé en collectivité territoriale de la République française par la loi du 11 juin 1985, ce qui représente un statut administratif intermédiaire entre les départements et les territoires d'outre-mer. En ce domaine encore existe donc une diversité des structures administratives. Si la dimension territoriale est essentielle, la question culturelle y est indéniablement liée. Cependant, les modèles

1. François Borella, *L'évolution politique et juridique de l'Union française*, Paris, LGDJ, 1958.

2. Expression relevée dans l'accord dit de Nouméa du 5 mai 1998, *JORF*, 27 mai 1998, 8039.

d'organisation et d'administration diffèrent à chaque fois : chacune de ces collectivités périphériques bénéficie de mesures propres spécifiques concernant soit les formes d'exploitation des ressources naturelles, soit la propriété foncière, soit la langue, soit les institutions coutumières, soit les traditions culturelles, soit les rites religieux et pratiques festives. Dans chaque collectivité, des réalités économiques ou des autoréférences culturelles peuvent être la source ou l'objet de dérogation ou dispense, d'adaptation ou d'exception, en retenant les usages locaux, les statuts de droit civil personnel, les croyances collectives.

Les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane) obéissent aux mêmes règles que les départements et régions de métropole ; toutefois, une certaine connaissance de la diversité de leur population doit être retenue. Ainsi, pour ce qui concerne la Guyane, les pouvoirs publics se trouvent conduits à recenser les populations selon des distinctions de type ethniciste des plus incongrues dans un État qui prône l'égalité et la non-discrimination. Ainsi, la population de Guyane brasse Créoles, Amérindiens, Noirs-marrons et métropolitains¹. Ces distinctions sont un des préalables à la reconnaissance des coutumes particulières dont les pratiques sont transmises de génération à génération. L'attention portée au particularisme des intérêts propres des territoires et de la spécificité des situations départementales outre-mer induit la reconnaissance des originalités culturelles de chaque collectivité. Plus particulièrement, elle revient à introduire des systèmes de conciliation entre règles de droit et traditions sociales pour les populations autochtones démentant ainsi la force juridique de l'indifférenciation.

À la suite de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 insérant un titre XIII dans la Constitution française portant « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » (articles 76-77), un nouveau modèle de collectivité territoriale se dessine outre-mer. Alors que la notion de collectivité territoriale de la République relève de modalités de répartition des compétences administratives sur le territoire – quand bien même son institution relève de la

1. Irma Arnoux, « Les Amérindiens dans le département de la Guyane. Problèmes juridiques et politiques », *Revue de droit public*, 1996, p. 1615-1652.

loi –, ce modèle inédit, tout aussi provisoire serait-il, acquiert une qualité politique et sociale novatrice incontestable. L'analyse des statuts des départements et des territoires d'outre-mer se voit ainsi confrontée à une autre forme de collectivité dont le lien avec la République est potentiellement en instance de se défaire. De plus, l'inscription de cette collectivité formant un « pays d'outre-mer » dans le texte de la constitution la dote d'une valeur juridique incompressible. Le statut de la Nouvelle-Calédonie ainsi défini ouvre des perspectives inattendues : les autres territoires d'outre-mer, comme par exemple, la Polynésie française, sont en mesure de revendiquer aujourd'hui une même attention et de solliciter l'attribution d'un statut comparable.

Néanmoins, dans les territoires d'outre-mer, le pluralisme juridique et culturel fut toujours assez largement reconnu. Le modèle inspiré par le statut de la Nouvelle-Calédonie ne modifie pas ce caractère particulier de la République française. Les territoires d'outre-mer sont régis par le principe de la *spécialité législative*. Les lois de la République sont des lois *spécifiques* aux territoires d'outre-mer. En quelque sorte, se révèle une discontinuité juridique qui porte atteinte au principe de l'unité du droit sans pour cela mettre à mal le caractère unitaire de l'État.

D'une part, les marques identitaires et culturelles de ces territoires sont librement déterminées ; d'autre part, la dissociation entre les citoyens de statut de droit civil commun et ceux de statut personnel ou coutumier est maintenue à leur bénéfice comme un moyen de signifier leur séparation d'avec la métropole. La connotation négative de cette distinction disparaît ; la différenciation se dote ainsi d'une valeur rationnelle préparatoire à la composition d'une nouvelle citoyenneté dont les contours ne sont pas des plus aisés à définir, mêlant des références à un « peuple d'origine » et des conditions de résidence continue pendant dix années. Les vieilles oppositions entre citoyens français colons et sujets français indigènes se transforment : des distinctions d'abord entre statut commun et statut local indiquent des associations entre citoyen de la République et citoyen du territoire. Ces éléments sont des préliminaires à l'autodétermination des peuples des territoires d'outre-mer.

Plurilégislativité et autonomie

La *plurilégislativité*¹ propre aux territoires d'outre-mer est accentuée par la notion d'*autonomie* qui s'y applique ; elle est renforcée par la notion de *loi du pays* qui marque une nouvelle ère pour la Nouvelle-Calédonie. Les lois du pays font l'objet d'un vote par le Congrès du territoire ; mais comme elles peuvent être soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, elles sont une des voies par lesquelles la France contribue activement au maintien de ses liens avec la Nouvelle-Calédonie. Les lois du pays s'insèrent dans l'ordre juridique républicain même si leur champ d'application reste circonscrit à la Nouvelle-Calédonie ; elles sont une des marques de la spécificité kanake et néo-calédonienne en attendant que soit confirmé l'accès à l'indépendance, mais ce n'est qu'à partir de 2014 que les citoyens kanaks et néo-calédoniens seront consultés sur son accession à la pleine souveraineté. Ce n'est pas le moindre des paradoxes : la reconnaissance de l'identité autochtone kanake et la diversité sociale de la Nouvelle-Calédonie s'effectuent à l'aune de la reconnaissance de la pluralité sociale et culturelle de la France² !

La notion de « signes distinctifs ou identitaires » qui la dénote est sans doute formelle ; elle est destinée à exprimer tant l'intention repentante de la France à l'égard de ses anciennes colonies que la conscience d'une entité sociale et culturelle singulière de la part des populations intéressées.

L'article 1^{er} de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 dispose que « la Polynésie française est au sein de la République un territoire d'outre-mer doté d'un statut d'autonomie » ; elle exerce donc librement et démocratiquement par ses représentants élus, les compétences qui lui sont dévolues³. Cette organisation est mise en œuvre par la

1. Selon une expression de Fred Constant, « Les nationaux de la France d'outre-mer : des citoyens comme les autres ? », art. cité, p. 244.

2. François Luchaire, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Paris, Economica, 2000.

3. Le statut actuel de la Polynésie française résulte de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF*, 13 avril 1996, 5695 (et de la loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF*, 16 juillet 1996, 10696).

République dans le respect de ses *intérêts* propres, de ses spécificités géographiques et de son *identité*. Cet article précise encore que « la Polynésie française détermine librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques officielles aux côtés de l'emblème national et des signes de la République ». Cette visibilité de l'identité est l'expression de sa différence : elle dote les rituels d'une signification culturelle authentique qui rassemble les conduites identitaires individuelles et collectives. En Nouvelle-Calédonie, c'est à l'article 5 de la loi organique du 19 mars 1999 qu'il faut se reporter : « La Nouvelle-Calédonie détermine librement les signes identitaires permettant de marquer sa personnalité aux côtés de l'emblème national et des signes de la République » ; elle le réalise par le biais de lois du pays qui avalisent le pluralisme juridique et consolident l'intention indépendantiste. Force est de constater, malgré la similitude des rédactions, que la Polynésie française ne peut afficher que sa différence tandis que la Nouvelle-Calédonie affirme son identité.

La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie préfigure de nouveaux modèles de gestion de la diversité territoriale et culturelle. L'article 99 de cette loi prévoit la production, par le Conseil, de lois du pays, notamment pour ce qui concerne, outre les signes identitaires, « le statut civil coutumier, le régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, les limites des aires coutumières, les modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers » (al. 2, 5^o). Ce dispositif insiste sur une idée de *coutume* dont les fondements se comprennent à l'aide de la lecture de l'accord dit de Nouméa du 5 mai 1998 – d'ailleurs mentionné dans l'article 76 de la Constitution française¹ –, qui rappelle le lien particulier à la terre de l'identité kanake : « Chaque individu, chaque

1. Le pluralisme des sources juridiques trouve là sa consécration. L'accord signé à Nouméa en 1998 détenait une originalité foncière en tant que « document d'orientation » ; il acquiert une valeur de référence constitutionnelle, du moins pour ce qui concerne les mesures s'appliquant en Nouvelle-Calédonie et pour l'examen de la conformité des lois du pays à la Constitution (article 105 de la loi organique du 19 mars 1999) : Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 du 15 mars 1999, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1999, p. 51.

clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles. Les noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage, les tabous marquant certains d'entre eux, les chemins coutumiers structuraient l'espace et les échanges¹. » Le patrimoine culturel kanak est ainsi présenté à partir des toponymes, des objets culturels, des langues et des coutumes. Cependant, la notion de coutume prend, de nos jours, un sens inédit qui évite son enfermement dans l'archaïsme passéiste et son cloisonnement dans les pratiques ancestrales².

L'objectif de ces modalités de reconnaissance de la diversité culturelle, aussi nuancées soient-elles, n'est pas de revenir en arrière, il n'est pas de maintenir les choses en l'état ; il ne peut se résoudre en l'énoncé d'un concept de « société distincte » qui exclurait toute forme d'évolution. Il est de porter un autre regard sur les temps passés et présents, de mener une autre politique sociale en prenant pied dans la modernité. La prise en considération de ces racines et l'analyse des modes de vie qui s'y attachent doivent contribuer à redessiner l'avenir... pour qu'enfin soit proclamée l'indépendance.

*

En conclusion, en France, pourrait être décelée une relation particulière qui lui permet de gérer la diversité culturelle : la mesure d'analyse est le *territoire sans la culture*, mais la subtilité de l'approche laisse apparaître la *culture derrière le territoire*.

La *territorialité* étant un des fondements de ses politiques sociales et économiques, la République française ne se départit pas de son histoire : la *propriété*, concept central de sa formation depuis la Révolution de 1789, est le lieu à partir duquel se développe la réflexion sur les modes d'appréhension de la diversité culturelle sous le couvert de la question sociale, à l'aide d'un ensemble de mesures des-

1. *JORF*, 27 mai 1998, 8039.

2. Louis Assier-Andrieu, « Penser le temps culturel du droit. Le destin anthropologique du concept de coutume », *L'homme. Revue française d'anthropologie*, 160, octobre-décembre 2001, p. 67-90.

tinées à lutter contre les exclusions sociales pour assurer à chacun des conditions de vie décente ou, plus sûrement, des moyens convenables d'existence. La *culture égalitaire* qui la caractérise justifie ces méthodes et fonde son refus de toute démarche différencialiste.

De même, liée à la texture *individualiste* et *libérale* de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 août 1789 – qui est intégrée aux normes de constitutionnalité –, la République française ne s'autorise pas à reconnaître l'existence de minorités nationales, voire territoriales ; elle ne peut envisager attribuer des droits spécifiques à des groupes de population. D'une part, tenant à la force de l'idée de *fraternité*¹, il lui apparaît difficile de porter atteinte à la structuration solidaire plus qu'unitaire du peuple français. D'autre part, s'il lui fallait accorder de tels droits à des groupes en raison d'un statut de minorité culturelle, cela reviendrait à leur déléguer un pouvoir de définition des normes de conduite imposées à leurs membres. Ce n'est pas tant le fait que l'exercice de ce pouvoir contredirait le principe de l'unité du droit – la pluralité des ordres juridiques étant inhérente au système juridique français – qui l'en empêche mais bien le risque qu'une telle production normative contreviendrait à la logique égalitaire et pourrait être source de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce risque apparaîtrait d'autant plus difficile à juguler que, d'abord, les « décideurs » au sein d'un de ces groupes ne sont pas nécessairement les « représentants » des membres du groupe même s'ils prétendent être ceux d'une « culture donnée »² ; qu'ensuite, les mécanismes d'appartenance identitaire individuelle qui y sont greffés nient les phénomènes de pluri-appartenance sociale, nationale, groupale, etc., et auraient pour effet de limiter les libertés des individus ; et qu'en fin de compte, aucune instance légitime ne saurait apaiser les conflits qui pourraient affecter les rapports entre ces décideurs et les membres du groupe

1. Michel Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993.

2. Et se profile le schéma de la réification de la culture, alors même que la culture devrait être essentiellement conçue comme un processus de construction sociale en perpétuel mouvement.

à cause de décisions arbitraires et contraires aux principes d'égalité et de liberté chers à la République.

Faudrait-il alors penser que la République française reconnaît substantiellement la différenciation culturelle sociétale dans le seul but de finaliser les processus de décolonisation qu'elle n'a pas su mener en leur temps ? Peut-être. Il est alors nécessaire de souligner que le discours des gouvernants à ce propos est empreint d'une certaine solennité : il admet les fautes et les erreurs commises durant la période coloniale, sans toutefois avoir à réviser l'histoire et à la recomposer à l'aune des concepts modernes ; il accepte, avec une réticence non voilée, certes, la séparation de l'État d'avec certaines des possessions de la France dans le lointain Pacifique constituées en territoires d'outre-mer mais il le refuse pour les départements d'outre-mer situés dans les autres parties du monde. Reste que, dans ces départements, les pouvoirs publics ne sauraient indéfiniment faire une impasse sur les particularismes locaux et, déjà, sans aucun doute, s'annoncent de futures réformes.

En fait, la France s'est engagée dans un processus de modernisation de la vie publique suivant un double mouvement : l'approfondissement de la démocratie locale s'accompagne d'un renforcement de l'État central. La France est un État-nation qui ne peut concevoir de parcellisation et de segmentation de sa population tout en recherchant les voies d'un nouveau contrat social qui tiendrait compte de la diversité sociale et de la pluralité culturelle. Mais, comme « l'émiettement des groupes sociaux sous la forme de communautés est la manifestation la plus visible de l'affaiblissement de l'État, du moins de la transformation d'un État-nation doté de classes sociales en un État communautaire¹ », les modes de gestion de la diversité culturelle en France, au-delà des territoires, sont toujours à imaginer.

Geneviève Koubi

1. Jean-Loup Amselle, *Vers un multiculturalisme français*, Paris, Flammarion, 2001, p. 172.