

# L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration. Cultures & conflits, L'Harmattan, 2006, pp.129-147. hal-01671847

**HAL Id: hal-01671847**

**<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01671847>**

Submitted on 22 Dec 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'intégration des immigrés en France** **Enjeux idéologiques et politiques\***

\*publié sous le titre « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Culture et conflits*, n° 64, 2006, pp. 129-147

Danièle Lochak  
CREDOF (Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux),  
Université de Paris X-Nanterre

C'est avec la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration que la notion d'intégration a fait son entrée dans la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers en France, ce dont le promoteur de cette loi, Nicolas Sarkozy, n'a pas manqué de se féliciter, avant d'intituler la seconde loi adoptée à son initiative et promulguée le 24 juillet 2006, « loi relative à l'immigration et à l'intégration ».

Faut-il en déduire que l'intégration des immigrés serait (enfin...) devenue la préoccupation de ceux qui nous gouvernent ? La réalité, on s'en doute, est plus complexe. D'abord, parce que l'intégration n'a jamais cessé, depuis 1974, de faire partie des objectifs officiels de la politique d'immigration, même si les réalisations concrètes n'ont pas suivi et ont été entravées par la multiplication des dispositions répressives prises dans le cadre de la « maîtrise des flux migratoires » ; ensuite, parce que ce qui caractérise la situation actuelle, c'est que l'effort d'intégration, dont la responsabilité doit normalement incomber aux pouvoirs publics, est rejeté sur les immigrés et converti en injonction de s'intégrer, sous peine de conserver à jamais leur statut précaire.

Compte tenu de ce qui se joue – politiquement, idéologiquement, juridiquement – autour de l'intégration, il n'est pas sans intérêt de tenter de retracer l'histoire de ces enjeux depuis le milieu des années 1970<sup>1</sup>. C'est à ce moment là, en effet, lorsque l'on prend conscience que l'immigration de travailleurs, perçue comme temporaire, a progressivement évolué vers une immigration durable, que l'intégration des immigrés entre dans le champ des préoccupations des pouvoirs publics avant de devenir un sujet de débat politique<sup>2</sup>.

Cette histoire se joue sur trois plans qui interfèrent sans cesse et qu'on ne distinguera que pour les besoins de l'analyse. L'intégration est d'abord un objet de discours, et l'on observe ici le poids des mots et des idéologies (I). Le discours peine toutefois à déboucher sur des réalisations, au point d'apparaître comme un substitut à une action publique défaillante, même si l'intégration, avec plus ou moins de visibilité et de constance selon les époques, est l'un des objectifs officiellement assigné à la politique d'immigration, à côté de la « maîtrise des flux migratoires » (II). Enfin, l'intégration est affectée – et en pratique souvent entravée – par la réglementation du séjour et de l'éloignement constitutive de ce qu'on appelle non sans raison

---

<sup>1</sup> L'intégration sera appréhendée ici uniquement en tant qu'elle a été construite comme « problème » auquel les décideurs politiques doivent s'efforcer de trouver des solutions. On évacuera entièrement la perspective sociologique ou psychosociologique : ce qui nous intéresse, ce n'est pas de savoir si les immigrés s'intègrent, à quel rythme, et quels indicateurs permettent d'évaluer cette intégration, mais uniquement la façon dont les pouvoirs publics se saisissent de cette question.

<sup>2</sup> Il est vrai que cette installation durable n'est pas un phénomène nouveau et que la stabilisation et l'enracinement des migrants sont des réalités bien plus anciennes, qui ont concouru à créer le « creuset français » – décrit par Gérard Noiriel – dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais, sous la III<sup>e</sup> République, l'intégration passe par l'accès à la nationalité française, facilité par les législations successives, a point qu'on peut dire que, d'une certaine façon, la politique de la nationalité a tenu lieu de politique d'intégration. Ainsi, la loi de 1889 qui confère la nationalité française à leur majorité aux étrangers nés en France, est bien une loi d'intégration puisqu'elle intègre à la nation des étrangers en les transformant en citoyens et en soldats français et parce qu'elle fait confiance aux capacités d'assimilation de ces deux institutions républicaines par excellence que sont l'école et l'armée (v. Rogers Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Belin, 1997, p. 163 s.).

la « police des étrangers » : l'amalgame délibéré, dans les deux dernières lois Sarkozy, entre droit au séjour et intégration, a au moins le mérite de venir rappeler cette réalité souvent oubliée ou déniée (III).

### **Les mots pour le dire : l'intégration, objet de discours**

La notion d'intégration qui a fini par prévaloir, même si elle fait encore l'objet de critiques, a été pendant un temps en concurrence avec celle d'insertion, tandis que l'assimilation lui servait de repoussoir. Sans chercher à percer la signification intrinsèque des trois termes (entreprise d'ailleurs vaine puisque, comme les linguistes nous l'ont appris, ce sont les emplois d'un mot qui lui donnent son sens), on retracera la façon dont le terme « intégration » s'est finalement imposé puis comment, amalgamé à la thématique du « modèle républicain », il a donné naissance au concept d' « intégration à la française », puis à celui d' « intégration républicaine ».

#### *Comment l'« intégration » s'est finalement imposée*

L'appréhension spontanée des trois modalités d'entrée des immigrants dans la communauté française – l'assimilation, l'intégration, l'insertion – les situe sur une sorte d'échelle allant de l'attitude la plus « impérialiste » de la société d'accueil (l'assimilation) à l'attitude la plus respectueuse de l'autre (l'insertion)<sup>3</sup>.

L'assimilation, vue dans cette perspective comme supposant l'abandon de tout élément de l'identité originelle pour se fondre dans la communauté d'adoption, et évoquant par trop l'entreprise colonisatrice<sup>4</sup>, est devenue depuis longtemps tabou, sinon dans la législation (une condition d'assimilation est exigée pour l'accès à la nationalité française<sup>5</sup>), du moins dans le discours politiquement correct qui en a abandonné l'usage aux partisans d'une France ethniquement et culturellement homogène.

L'insertion, à l'inverse, apparaît dans les représentations collectives comme le processus le moins impliquant, à la fois pour les immigrés – qui conservent leur identité et à qui il n'est pas demandé de renoncer à leur appartenance d'origine et à leurs particularismes – et pour la société d'accueil qui ne contracte pas d'obligation durable vis-à-vis de celui qui reste un étranger. L'insertion est un objectif minimaliste, tourné vers accueil d'individus qui ont vocation à retourner chez eux – d'où l'accent mis sur la préservation des liens de l'immigré avec sa culture d'origine, voire sur le retour, envisagé comme l'une des perspectives normales de l'immigration<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Jacqueline Costa-Lascoux, « De l'immigré au citoyen », *Notes et études documentaires*, La documentation française, 1989, pp. 9-12

<sup>4</sup> V. par exemple Vincent Geisser, « L'intégration républicaine : réflexion sur une problématique post-coloniale », in P. Blanchard et N. Bancel (dir.), *Culture post-coloniale, 1961-2006*, Ed. Autrement, Coll. Mémoires/Histoire, 2006, p. 145. Aux yeux de l'auteur, toutefois, on peut relever la « filiation putative » de l'intégration avec l'idéologie coloniale et donc avec la doctrine assimilationniste.

<sup>5</sup> « Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française » (art. 21-24 du code civil – la dernière mention a été ajoutée par la loi du 26 novembre 2003). Le gouvernement peut par ailleurs faire opposition à l'acquisition de la nationalité par mariage en cas de « défaut d'assimilation » (art. 21-4).

<sup>6</sup> Significatif à cet égard est le rapport rédigé sous l'égide du Secrétariat d'État aux travailleurs immigrés et paru en 1977 sous le titre *La nouvelle politique de l'immigration*. Affirmant que « tout doit être fait pour aider à l'insertion et à la promotion des immigrés », ce qui suppose notamment l'égalité des droits avec les travailleurs français, le droit à un cadre de vie décent et le droit à la promotion personnelle et professionnelle, il insiste en même temps sur le libre choix du travailleur immigré de faire venir ou non sa famille, sur la nécessité de l'aider à préserver son identité et sur le « problème » du retour.

L'intégration reposerait, quant à elle, sur une dynamique d'échange telle que « chacun accepte de se constituer partie du tout et s'engage à respecter l'intégrité de l'ensemble »<sup>7</sup>. Pour le Haut Conseil à l'intégration – sur lequel on reviendra plus loin –, l'intégration serait « un processus dynamique et inscrit dans le temps d'adaptation à notre société de l'étranger qui a l'intention d'y vivre [postulant] la participation des différences à un projet commun et non, comme l'assimilation, leur suppression ou, à l'inverse, comme l'insertion, la garantie protectrice de leur pérennisation »<sup>8</sup>.

Ces précautions sémantiques ne sont compréhensibles que si on se rappelle que les mots ne sont pas neutres mais idéologiquement connotés, de sorte qu'ils signifient bien plus que ce que la définition des dictionnaires pourrait suggérer.

Françoise Gaspard s'est ainsi livrée à une investigation très éclairante sur l'évolution des mots utilisés pour désigner « le processus qui consiste à reconnaître comme membre de la communauté nationale quelqu'un qui vient d'ailleurs », une fois évacué le mot tabou d'assimilation<sup>9</sup>. En s'appuyant sur les débats parlementaires, les discours des ministres et les circulaires, elle met en lumière la circulation des termes entre la gauche et la droite depuis la fin des années 70 jusqu'au début des années 90 : « à chaque camp, son mot, à chaque mot son moment », constate-t-elle. Si la « nouvelle politique d'immigration » présentée par Paul Dijoud, en 1976, fait essentiellement référence à l'insertion, la droite, à la fin des années 70, commence à utiliser le terme d'intégration comme substitut de l'assimilation. La gauche, quant à elle, prône l'insertion sociale des travailleurs immigrés puis, plus largement, l'insertion sociale et culturelle des résidents étrangers. Après 1981, le terme d'« insertion » se diffuse dans l'administration : la circulaire sur les contrats d'agglomération du 17 juin 1983 évoque l'objectif prioritaire que constitue « l'insertion sociale des communautés étrangères », le décret réformant le FAS (Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles) précise qu'il doit concourir à l'insertion sociale des travailleurs et de leurs familles, on met en place des « commissions régionales pour l'insertion des populations immigrées » (CRIPI).

Le discours officiel n'est pas très différent, au demeurant, de celui qu'on trouvait dans le rapport Dijoud. Faisant, en 1986, le bilan de la politique menée par la gauche, la Direction de la population et des migrations la présenta en ces termes : « cette politique est fondée sur une idée simple : nous ne pouvons pas accueillir davantage d'étrangers sur notre sol, mais nous devons nous efforcer de permettre à ceux qui vivent dans notre pays de s'y insérer dans les meilleures conditions possibles [...] Le rôle des pouvoirs publics est de favoriser les conditions de cette insertion sans supprimer ni privilégier l'identité des diverses communautés immigrées » – et au nombre de ces conditions figurent le retour et la réinsertion dans les pays d'origine.

On peut expliquer cette préférence pour l'insertion, d'une part, par l'importance donnée par la gauche à l'économique et au social et le fait que le « travailleur immigré » reste pour elle la figure par excellence du migrant (la grande régularisation de 1981-82 est justifiée par la

---

<sup>7</sup> Jacqueline Costa-Lascoux, *op. cit.*

<sup>8</sup> Haut Conseil à l'intégration, *L'intégration à la française*, 10-18, 1993, p. 8. Revenant la définition de l'intégration des années plus tard, il précise encore qu'elle n'est ni l'assimilation, car elle ne vise pas à réduire toutes les différences, ni l'insertion, car elle ne se limite pas à aider des individus à atteindre des standards socio-économiques satisfaisants ... quitte à leur ménager un compartiment où ils puissent vivre sans contact avec la société d'accueil (*Le bilan de la politique d'intégration, 2002-2005*, La Documentation française, 2006). On peut également citer la communication de la Commission (COM (2005) 389 final, 1<sup>er</sup> septembre 2005 relative à un programme commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. On y lit notamment que « l'intégration est un processus dynamique à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres et que l'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne ».

<sup>9</sup> Françoise Gaspard, « Assimilation, insertion, intégration : les mots pour "devenir français" », *Hommes et migrations*, mai 1992.

nécessité de rendre justice à ceux qui ont apporté à la France leur force de travail) et, d'autre part, par une certaine sympathie pour la thématique du droit à la différence<sup>10</sup>.

C'est encore l'« insertion » qui donne son titre au rapport élaboré sous l'égide du Commissariat au Plan, commandé en février 1986 sous le gouvernement Fabius et rendu public pendant la première cohabitation, en juillet 1988 : « Immigrations, le devoir d'insertion ». C'est le terme le moins connoté, font valoir les auteurs pour justifier leur choix, et son succès s'explique par le fait qu'elle met l'accent sur le respect de l'autre, sur l'autonomie des composantes et la liberté de chacune d'entre elles de se délier si nécessaire.

Mais, dans l'intervalle, le parti socialiste a abandonné l'insertion au profit de l'intégration – terme qui figure dans la plate forme pour les législatives de 1986 –, tandis que Jacques Chirac, Premier ministre, et Philippe Seguin, ministre des Affaires sociales, se mettent, eux, à parler d'insertion – sans pour autant renoncer à utiliser le mot d'intégration. Cette « cohabitation » entre les deux termes concurrents est toutefois de courte durée et le second est en passe de l'emporter définitivement<sup>11</sup>. Avec le retour de la gauche au pouvoir, en juin 1988, le mot intégration devient le terme officiellement consacré pour parler de l'immigration sédentarisée. Claude Evin, ministre de la Solidarité nationale du gouvernement Rocard, le dit de façon on ne peut plus explicite dans un discours prononcé devant le conseil d'administration du FAS : « les étrangers qui résident actuellement en France y resteront, chacun en est aujourd'hui conscient ; parlons donc maintenant d'intégration plutôt que d'insertion »<sup>12</sup>.

À ce stade, c'est donc la prise de conscience de la sédentarisation durable de la population immigrée – prise de conscience qui est également à l'origine de la loi du 17 juillet 1984 sur la carte de résident (voir *infra*, III) – qui explique que l'intégration, plus exigeante que la simple insertion, soit érigée en objectif de l'action publique<sup>13</sup>. Mais la conversion à l'« intégration » va être alimentée aussi par des raisons plus directement idéologiques. L'affaire du foulard achève en effet de faire peser le discrédit sur toute revendication d'un droit à la différence et met au premier plan le respect par tous de certaines valeurs, à commencer par la laïcité. Le mot « intégration » avait été éclipsé, suggère Philippe Bernard, parce qu'il exprimait l'idée d'exigences réciproques pour les immigrés comme pour la société d'accueil : il revient en force précisément parce que ces obligations apparaissent de plus en plus nettement<sup>14</sup>.

De fait, c'est l'affaire dite du foulard islamique, à l'automne 1989, qui va provoquer « le passage du discours à l'institutionnalisation », selon la formule de Françoise Gaspard, avec la nomination d'un secrétaire général à l'intégration, la création d'un comité interministériel à l'intégration et d'un haut conseil à l'intégration. Entre 1991 et 1997 l'organigramme

---

<sup>10</sup> En ce sens, v. Philippe Bernard, *L'immigration. Les enjeux de l'intégration*, Marabout-Le Monde, 1998, p. 127-134. Cette thématique connaît son point d'orgue lors de la deuxième « Marche des Beurs », « Convergences 84 », revendiquant à la fois l'égalité des droits et le droit à la différence et qui prend pour slogan : « La France, c'est comme une mobylette. Pour avancer il lui faut du mélange ».

<sup>11</sup> Caractéristique à cet égard est la circulaire du 29 janvier 1988 sur les contrats d'agglomération, citée par Françoise Gaspard : naguère présentés comme visant à l'*insertion* sociale des communautés étrangères, ils doivent désormais viser à « susciter une approche d'ensemble des problèmes d'*intégration* à partir d'un bilan global de la situation des populations immigrées de l'agglomération ».

<sup>12</sup> Discours prononcé le 22 novembre 1988, *Actualités-Migrations*, revue de l'OMI, n° 253, 21-25 novembre 1988.

<sup>13</sup> On a également mis en avant, pour expliquer l'abandon du mot insertion, la prise de conscience de ce qu'elle ne concernerait pas seulement les immigrés, comme l'attesterait la concomitance entre la conversion du parti socialiste à l'intégration et l'adoption de la loi sur le revenu minimum d'insertion.

<sup>14</sup> Philippe Bernard, *op. cit.*

gouvernemental comportera – presque sans interruption – soit un ministre, soit un secrétaire d'État chargé de l'intégration<sup>15</sup>.

*Du « modèle français d'intégration » à l'« intégration républicaine »*

Le contexte dans lequel l'« intégration », semblant faire désormais consensus au sein de la classe politique, est consacrée officiellement dans les textes et les institutions : le spectre de l'islam et la dénonciation des communautarismes qui menacent la tradition républicaine<sup>16</sup>, aide à comprendre les torsions évolutions ultérieures du discours.

La lecture des rapports successifs du Haut Conseil à l'intégration est particulièrement instructive, car elle permet de repérer le moment où le discours sur l'immigration et l'intégration, subissant la contagion du discours politique et savant ambiant, intègre la « République » à son lexique<sup>17</sup>.

Le premier rapport, publié en 1991, s'intitule déjà « Pour un modèle français d'intégration ». Le concept d'« intégration à la française » est consacré deux ans plus tard avec la parution sous ce titre d'un ouvrage qui synthétise la réflexion des trois premières années de fonctionnement du Haut conseil<sup>18</sup>. On y lit que le modèle français d'intégration fondé sur un principe d'égalité, s'oppose à la « logique des minorités » et à la reconnaissance de communautés. Il n'est toutefois fait référence, à ce stade, ni à la République ni au modèle républicain. Le modèle républicain est évoqué une première fois dans le rapport de 1998<sup>19</sup>, à propos de l'école, où l'on constate des phénomènes de ségrégation, témoins de « failles dans le modèle républicain ».

C'est en 2001 que la République fait véritablement son apparition, lorsque le Haut conseil décide de s'intéresser à « L'Islam dans la République » et en vient à s'interroger sur la compatibilité entre la religion musulmane et les valeurs républicaines – au premier rang desquelles figure la laïcité –, ainsi que sur les moyens de combiner l'expression de l'appartenance à une religion avec le respect des règles de fonctionnement de l'école républicaine.

Avec le rapport de 2004<sup>20</sup> sur « Le contrat et l'intégration » un degré supplémentaire est franchi car il n'y est plus question seulement de l'école républicaine mais aussi de la *philosophie républicaine*, d'une *instruction authentiquement républicaine*, du *régime républicain*, de l'*ambition républicaine* [d'un traitement égal pour tous], du *droit politique républicain de la citoyenneté*, de la *loi commune républicaine*, du *contrat républicain*, enfin.

---

<sup>15</sup> Jean-Louis Bianco est ministre des Affaires sociales et de l'intégration (1991-92) ; lui succède René Teulade à qui est rattaché un secrétaire d'État à l'intégration confié à Kofi Yamgnagne. Après une interruption entre 1993 et 1995 Eric Raoult est nommé ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion avant de devenir ministre délégué à la Ville et à l'intégration avec à ses côtés Halaoui Mekachera, secrétaire d'État à l'intégration.

<sup>16</sup> C'est sur ce même fond de crainte de l'Islam que se déroule en 1993 le débat parlementaire sur la réforme du code de la nationalité qui supprime l'acquisition automatique de la nationalité française à 18 ans par les étrangers nés en France pour la subordonner à une manifestation de volonté. « L'intégration est d'autant plus difficile aujourd'hui que de plus en plus – nous devons le reconnaître – les étrangers qui vivent en France viennent de pays différents de ceux dont ils venaient dans le passé », entend-on dans l'hémicycle ; ou encore « D'une immigration européenne proche culturellement, et donc facilement assimilable, nous sommes passés à une immigration dont l'intégration s'est révélée plus difficile en raison précisément de différences historiques et culturelles profondes ». On relève au passage que l'intégration dont il est question ici est évidemment un équivalent fonctionnel de l'assimilation.

<sup>17</sup> V. notre contribution dans *Le temps de l'État* (Mélanges pour Pierre Birnbaum), à paraître chez Fayard en 2007 : « Le “modèle républicain” dans le débat public. Usages rhétoriques et reconstitution mythique »,.

<sup>18</sup> *L'intégration à la française*, 10-18, 1993

<sup>19</sup> « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité ».

<sup>20</sup> Haut Conseil à l'intégration, *Le contrat et l'intégration*, La documentation française, 2004.

C'est sur ce fond de République omniprésente que prend place le « contrat d'intégration » – ce contrat que chaque étranger venant en France pour y travailler et y vivre sera invité à signer avec l'État républicain

La combinaison des deux champs sémantiques de « la République » et de « l'intégration » a une signification et un impact idéologiques, car elle laisse entendre que ce qui est républicain est nécessairement intégrateur et, réciproquement, que l'intégration ne peut être que républicaine. C'est ce qu'exprime le concept de « modèle républicain d'intégration », désormais couramment utilisé, y compris pour déplorer qu'il soit en crise.

La consécration législative, par la loi du 26 novembre 2003, d'un nouveau syntagme lexical : l'« intégration républicaine » s'inscrit dans le prolongement de cette évolution. La notion est là pour signifier la double obligation de s'intégrer et de respecter les principes républicains : liberté, égalité, laïcité. La République est convoquée pour rappeler qu'il n'y a d'intégration concevable et valide que « républicaine » et pour conjurer le spectre du communautarisme au moment où, dit le ministre, « des communautés issues de l'immigration s'organisent pour résister à l'intégration républicaine par des pratiques endogames ».

### **Flux et reflux d'une politique : l'intégration, objectif à éclipse de l'action publique**

L'insertion, puis l'intégration, n'ont jamais cessé d'être l'objectif officiel des politiques d'immigration, censées marcher sur deux pieds : la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine, d'un côté, l'intégration de la population immigrée en situation régulière, de l'autre.

Lorsque Paul Dijoud, secrétaire d'État aux travailleurs immigrés au début du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, définit en 1976 les objectifs de « la nouvelle politique d'immigration », il ne manque pas de mettre en avant la nécessité d'œuvrer à l'insertion des immigrés dans la société française. Vont en ce sens l'officialisation, en 1976, du droit au regroupement familial, et l'assouplissement en 1975 des conditions auxquelles est subordonnée l'éligibilité aux fonctions de représentant du personnel dans l'entreprise et l'exercice de mandats syndicaux<sup>21</sup>.

#### *Intégration et politique de la ville*

Mais il faut attendre l'arrivée de la gauche au pouvoir pour que cette préoccupation soit plus nettement prise en compte. À côté des mesures prises pour assurer l'égalité des droits aux travailleurs étrangers, avec la suppression de toutes les restrictions qui subsistaientLa<sup>22</sup> « politique d'insertion des communautés immigrées dans notre pays »<sup>23</sup> passe notamment par l'aide apportée aux collectivités locales sous la forme de contrats d'agglomération ou dans le cadre des programmes locaux de développement. Ce qui caractérise la politique menée à cette époque, c'est l'approche territoriale et – les deux vont de pair – la préférence pour des mesures qui ne soient pas ciblées spécifiquement sur la population immigrée.

---

<sup>21</sup> La loi du 11 juillet 1975 remplace l'exigence de « savoir lire et écrire en français par celle de « pouvoir s'exprimer en français » pour siéger dans un comité d'entreprise ou être délégué du personnel. Elle donne aux salariés étrangers, sous certaines conditions, le droit d'exercer des fonctions d'administration ou de direction d'un syndicat.

<sup>22</sup> La loi du 28 octobre 1982 supprime toutes les conditions restrictives qui subsistaient pour l'accès aux fonctions de représentation dans l'entreprise et pour l'exercice de fonctions syndicales.

<sup>23</sup> C'est en ces termes qu'elle est désignée par François Autain, secrétaire d'État aux immigrés, en décembre 1982.

C'est par exemple la mise en place des zones d'éducation prioritaires (ZEP), destinées à lutter contre l'échec scolaire en donnant des moyens supplémentaires aux établissements accueillant une proportion importante d'élèves d'origine étrangère. C'est aussi et surtout la politique de développement social des quartiers (DSQ) qui vise à lutter globalement contre l'exclusion et la ghettoïsation des quartiers défavorisés et qui inclut des actions en faveur des populations immigrées. Ce sont encore les contrats d'agglomération, passés entre l'État et les villes petites et moyennes dans le cadre des contrats de plan État-régions pour les inciter, grâce à des moyens financiers supplémentaires, à mieux prendre en compte les besoins de la population immigrée (incluant le logement, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, les actions en faveur des femmes, les aspects culturels)<sup>24</sup>.

La politique de la ville s'essouffle, reçoit un coup d'arrêt en 1986, reprend timidement au début de l'année 1988 avec la relance des contrats d'agglomération dont la circulaire du 29 janvier rappelle qu'ils « constituent une des procédures les plus efficaces pour développer la politique d'intégration de populations immigrées ».

Mais c'est l'affaire du foulard, à l'automne 1989, qui va provoquer l'inscription – durable, cette fois – de l'intégration sur l'agenda gouvernemental. Le spectre de l'intégrisme islamique, agité non seulement par la droite mais également dans des cercles influents de la gauche, les incidents répétés dans les banlieues, d'un côté, la poussée du Front national aux élections législatives partielles, de l'autre, obligent le gouvernement à réagir. Des mesures en faveur de l'intégration sont annoncées et de nouvelles structures mises en place : un comité interministériel à l'intégration, chargé de « définir, d'animer et de coordonner la politique du gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère », un secrétaire général à l'intégration, un Haut Conseil de l'intégration, enfin, composé d'experts et d'hommes politiques de différentes sensibilités, investi d'une tâche de réflexion.

L'inspiration des mesures finalement proposées reprennent la philosophie précédente : l'approche territoriale et non ciblée spécifiquement sur la population immigrée est privilégiée. « Actions dans les quartiers, 60 sites pour l'intégration » : c'est en ces termes qu'elles sont présentées en septembre 1990 sous l'égide conjointe de Hubert Prévot, secrétaire général à l'intégration, du Délégué interministériel à la Ville et du directeur du FAS. Il s'agit de mettre en œuvre, dans soixante sites pilotes, une « intégration globale » et de résorber les poches d'exclusion sociale en finançant des programmes d'intégration tous azimuts : soutien scolaire, assistance administrative pour les étrangers primo-arrivants, animation sportive, aide linguistique, services de proximité, permanences juridiques, etc.

La politique d'intégration s'inscrit donc délibérément dans la politique de la ville qui, « si elle ne s'adresse pas aux populations immigrées de façon spécifique, n'en est pas moins un des axes majeurs de l'action gouvernementale dans la lutte contre les difficultés d'intégration de celles-ci », lit-on dans la très officielle revue de l'OMI. La circulaire du 10 avril 1991 relative aux contrats d'agglomération rappelle la volonté du gouvernement de « faire de l'intégration des populations étrangères un élément important de la politique de la ville » et cite parmi les priorités d'intervention l'accueil des populations étrangères dans les services publics, l'accueil et le suivi des familles primo-arrivantes, l'accompagnement scolaire, le développement de la vie associative et l'expression des populations immigrées au sein de commissions extra-municipales. Le dernier acte important de la gauche est le vote de la loi d'orientation sur la ville, dite « loi anti-ghetto », du 13 juillet 1991.

La période 1993-1996 est une période creuse pendant laquelle l'expression publique sur l'intégration se limite en gros à la parution – irrégulière – des rapports du Haut conseil à

---

<sup>24</sup> En 1982-1983, 22 quartiers (Creil, Dreux, les 4000 à La Courneuve, Chanteloup-les-Vignes, La Goutte d'or...) sont concernés par les actions en direction des étrangers prévues dans les programmes locaux de développement social et 32 sites sont inclus dans les contrats d'agglomération.



l'intégration<sup>25</sup>. À la fin de l'année 1996 est toutefois annoncée une relance de la politique d'intégration. Éric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration, présente en mars 1997 un « programme d'action en faveur de l'intégration » : remise aux nouveaux arrivants un « contrat d'intégration » (conçu à l'époque simplement comme un guide bilingue des droits et devoirs et des règles de vie en France) ; encouragement de l'apprentissage du français ; accompagnement scolaire ; restructuration des foyers de travailleurs migrants ; parrainage pour l'emploi des jeunes ; lutte contre les discriminations ; amélioration des procédures de naturalisation. La défaite de la droite aux législatives de 1997 ne permettra pas de tester si, au-delà de l'effet d'annonce auquel fait penser cet inventaire de mesures hétérogènes<sup>26</sup>, il y avait une réelle volonté d'agir.

#### *De l'intégration à la lutte contre les discriminations.*

Le rapport du Haut Conseil à l'intégration intitulé « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité », en 1998, marque une rupture dans le discours sur l'intégration en mettant l'accent sur les discriminations, d'une part, et sur les discriminations fondées non plus sur la nationalité mais sur l'origine, autrement dit les discriminations raciales, de l'autre. L'existence de ces discriminations montre l'insuffisance d'une politique d'intégration qui ne doit plus viser exclusivement la population étrangère mais prendre en considération la situation des immigrés de la « seconde », voire de la troisième génération. Le rapport du Haut Conseil prélude à une forte mobilisation des pouvoirs publics : mise en place des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC), création du Groupe d'étude sur les discriminations (qui deviendra par la suite le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations), organisation des « Assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations » en mars 2000. Cette mobilisation trouvera son aboutissement législatif et institutionnel avec le vote de la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations et la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) – dont le champ dépasse au demeurant largement celui de la discrimination raciale. Le FAS (fonds d'action sociale), rebaptisé FASILD (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) voit ses missions élargies au-delà des populations étrangères : il doit « favoriser [...] l'intégration des populations immigrées ainsi que des personnes issues de l'immigration et de contribuer à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes, tenant en particulier à leur race, à leur religion ou à leurs croyances ».

On relève toutefois que ce déplacement de l'objectif prioritaire, qui met l'accent sur les discriminations dont sont victimes des citoyens français, a pour conséquence de détourner l'attention des discriminations fondées sur la nationalité et donc du sort des étrangers : en témoigne l'indifférence des gouvernements de gauche comme de droite face à la question dite des « emplois fermés » malgré le constat critique et les propositions formulées par le GELD en 2000<sup>27</sup>.

#### *Vers le « contrat d'accueil et d'intégration »*

L'histoire du contrat d'accueil et d'intégration commence, semble-t-il, avec une note de Yves Jégo, député UMP de Seine-et-Marne, divulguée le 9 octobre 2002. Intitulée « Pour une nouvelle politique d'intégration », cette note propose « une nouvelle logique de contractualisation entre le nouvel arrivant et la République » sous la forme d'un « contrat d'arrivée » d'une durée de trois ou quatre ans, fixant un certain nombre d'obligations

---

<sup>25</sup> Deux rapports en 1991, trois en 1992, mais aucun en 1993 et en 1994.

<sup>26</sup> « Intégration, le programme minimum », titre *Le Monde* du 27 mars 1997, sous la plume de Philippe Bernard.

<sup>27</sup> « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers », GELD, note n° 1, mars 2000.

(apprendre la langue nationale, respecter nos lois...), suivi le cas échéant d'un nouveau contrat, dit « d'enracinement », portant sur une période de quinze ans, et conférant des droits nouveaux, tel le droit de vote et la possibilité d'acquérir plus rapidement la nationalité. C'est la référence – bien timide et aussitôt oubliée – au droit de vote que les médias retiennent ; mais c'est le contrat qui sera promis au plus bel avenir.

L'idée est d'abord reprise par Jacques Chirac à Troyes le 14 octobre 2002 lorsqu'il dit souhaiter que « chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration », puis par Jean-Pierre Raffarin quelques jours plus tard lors de l'installation du nouveau Haut Conseil à l'intégration, dont la présidence est confiée à Blandine Kriegel. En janvier 2003, le comité interministériel à l'intégration, en sommeil depuis 1990, est réactivé, et dès le mois d'avril il présente un programme de 55 mesures dont la mesure-phare est le contrat d'accueil et d'intégration proposé aux primo-arrivants.

Le Haut Conseil à l'intégration s'empare à son tour du concept. Dans son rapport intitulé, précisément, « le contrat et l'intégration », il relève, non sans emphase, qu'on touche ici « aux principes même de notre pacte républicain : les notions de contrat et d'intégration » et que le mérite du contrat d'intégration proposé aux étrangers arrivants sur notre sol serait de nous amener à « réfléchir ensemble au contrat et à la citoyenneté ».

Expérimenté à partir de 2003, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) voit son existence consacrée par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Par ce contrat, l'étranger s'oblige à suivre une formation civique et, si nécessaire, linguistique. La formation civique comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité. La signature et le respect du contrat sont parallèlement érigés en critères permettant l'appréciation de la condition d'intégration républicaine pour l'accès au statut de résident, prévue par les nouvelles dispositions sur le séjour issues de la loi du 26 novembre 2003. L'amalgame entre l'intégration et les lois de police est désormais ouvertement assumé.

### **Intégrer ou contrôler : les lois de police contre l'intégration**

Si, dans les discours, la politique d'immigration a toujours été présentée comme comportant deux volets : le contrôle des flux migratoires, d'une part, l'insertion ou l'intégration de la population immigrée régulièrement présente sur le territoire, de l'autre, non seulement ce second volet a été systématiquement sacrifié au premier, mais le premier a été présenté tout aussi constamment comme la condition, et donc le préalable du second. Or l'expérience montre qu'une politique de plus en plus répressive, en dehors même du fait qu'elle mobilise les énergies et les crédits au détriment de la politique d'intégration, produit nécessairement des effets désintégrateurs en engendrant insécurité et précarité, en désignant la population immigrée comme étant « en trop », en encourageant la suspicion et, au-delà, la xénophobie. Refaire à nouveau le chemin parcouru depuis 1974, mais en mettant cette fois l'accent sur l'évolution des lois de police, est à cet égard instructif.

#### *Les lois sur le séjour génératrices d'insécurité et de précarité*

Dès 1976, comme on l'a rappelé plus haut, la « nouvelle politique de l'immigration » insiste sur la nécessité d'assurer une meilleure insertion des immigrés dans la société française. Mais cette volonté d'insertion ne se traduit guère dans les faits, contrairement à l'autre volet de cette politique, axé sur le contrôle des flux migratoires. Conjugée avec les préoccupations sécuritaires, elle se concrétise par la multiplication des contrôles sur la voie publique, les opérations « coup de poing », le refoulement massif d'étrangers en situation irrégulière, d'abord en marge de la loi, puis légalisé par la loi du 10 janvier 1980, dite « loi

Bonnet », qui autorise de surcroît à enfermer les étrangers pour permettre leur départ effectif. Indistinctement tournée vers la répression des clandestins et des délinquants, cette politique favorise l'amalgame entre immigration et clandestinité et entre clandestinité et délinquance.

C'est en termes de rupture que s'inaugure la politique de la gauche, à l'issue de sa victoire électorale de mai 1981. On ne parle plus de renvoyer chez eux ceux qui sont au chômage, mais on proclame au contraire le droit de demeurer pour les immigrés installés en France. Une série de mesures concrètes viennent traduire dans les faits le nouveau discours gouvernemental : une procédure de régularisation exceptionnelle est engagée ; les dispositions de la loi Bonnet sont abrogées et des garanties nouvelles sont introduites dans l'ordonnance de 1945 en matière d'éloignement, qui protègent notamment les étrangers ayant des attaches en France ; le régime dérogatoire des associations étrangères qui remontait à un décret-loi de 1939 est supprimé ; l'égalité des droits entre travailleurs étrangers et français dans l'entreprise est consacrée. La loi du 17 juillet 1984, en créant la carte de résident, valable dix ans et renouvelable automatiquement, qui donne le droit d'exercer sur l'ensemble du territoire la profession de son choix, opère dans le droit de l'immigration une rupture dont la portée symbolique est aussi importante que la portée pratique : elle signifie que les immigrés ne sont plus considérés comme un simple volant de main-d'œuvre mais comme une composante durable de la société française. En sens inverse, pourtant, force est de relever la rapidité avec laquelle le gouvernement fait marche arrière sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales, qui figurait pourtant parmi les 110 propositions du candidat Mitterrand et qui faisait sens dans le cadre d'une politique fondée sur l'égalité des droits.

Une fois l'opération de régularisation exceptionnelle achevée, à la fin de l'année 1982, la fermeté redevient la ligne de conduite du gouvernement. Mais le véritable tournant intervient après les élections municipales de mars 1983 qui annonce l'entrée de l'extrême droite dans le jeu électoral. Le nouveau discours officiel, inauguré par une déclaration de François Mitterrand au Conseil des ministres du 31 août 1983, s'articule tout entier sur une opposition entre les immigrés installés, « qui font partie de la réalité nationale » et dont il faut favoriser l'insertion, et les clandestins qu'il faut « renvoyer », et contre lesquels il est d'autant plus légitime de sévir qu'ils risquent de gêner l'insertion de la population immigrée en situation régulière. On revient même sur des mesures adoptées deux ans auparavant : ainsi, sous prétexte de garantir aux familles des conditions d'accueil permettant leur bonne insertion, le décret du 4 décembre 1984 interdit désormais la régularisation sur place des conjoints et des enfants, ce qui ne peut manquer d'avoir l'effet contraire à celui prétendument recherché en maintenant les familles dans une précarité accrue.

La droite, revenue au pouvoir en mars 1986, prend une série de mesures dont l'effet déstabilisateur sur la population immigrée est indéniable. La loi du 9 septembre 1986, dite loi Pasqua, restreint la liste des étrangers qui obtiennent de plein droit une carte de résident ou protégés contre les mesures d'éloignement du territoire. Parallèlement, un projet de réforme du code de la nationalité entend supprimer, pour les jeunes nés en France, l'accès automatique à la nationalité française à l'âge de dix-huit ans, et par là la garantie de pouvoir y demeurer quoi qu'il advienne. Directement inspiré par l'extrême-droite et par l'idée que les étrangers représentent une menace pour l'identité nationale, ce projet échouera pour des raisons conjoncturelles : aux prises avec les manifestations étudiantes contre la loi Devaquet, le gouvernement jugera opportun de retirer son projet et, pour éviter de donner l'impression d'y renoncer purement et simplement, il mettra en place une commission présidée par le vice-président du Conseil d'État, dont le rapport servira de référence à la réforme de 1993, menée cette fois à bien.

Le retour au pouvoir de la gauche, en 1988, est marqué par un certain attentisme sur les questions d'immigration. La « loi Joxe », finalement promulguée le 2 août 1989, revient à l'esprit des textes votés en 1981 et 1984 en ce qui concerne l'attribution de plein droit de la

carte de résident et la protection contre l'expulsion des personnes ayant des attaches personnelles ou familiales en France. L'affaire du foulard, fin 1989, relance, on l'a rappelé plus haut, la question de l'intégration, mais dans un contexte – l'agitation du spectre de l'Islam et du communautarisme – peu propice à la réalisation de l'objectif proclamé, même si la position adoptée par le gouvernement sur le port du foulard vise à calmer le jeu. Mais, comme toujours, l'annonce des mesures prises pour favoriser l'intégration place, de façon symptomatique, la maîtrise des flux migratoires parmi les priorités de l'action gouvernementale, avant l'habitat et l'école<sup>28</sup>.

Également significatif est le nombre de propositions émanant du Haut Conseil à l'intégration et qui vont dans le sens d'une restriction des droits accordés des étrangers : suppression de la protection sociale pour les étrangers en situation irrégulière, subordination du droit de se marier à la régularité du séjour en France, nécessité de rendre plus effectives les mesures de reconduite à la frontière, suppression de la carte de résident pour les polygames. La première et la dernière de ces mesures seront mises en vigueur par la loi Pasqua de 1993.

Celle-ci, seconde du nom, ne se contente pas de renforcer le dispositif répressif visant à éloigner du territoire les étrangers en situation irrégulière mais limite le droit au séjour de nombreuses catégories d'étrangers. Les possibilités de regroupement familial sont restreintes et des sanctions sévères menacent ceux dont la famille se maintient irrégulièrement sur le territoire ; les mariages entre Français et étrangers sont placés sous haute surveillance, les maires recevant de nouveaux pouvoirs pour faire obstacle aux mariages qu'il soupçonnent d'être de complaisance ; le droit au séjour des conjoints de Français est limité ; les personnes entrées en France alors qu'elles étaient enfants se voient retirer la garantie de pouvoir y demeurer après leur majorité ; les étrangers en situation irrégulière perdent tout droit aux prestations de sécurité sociale, même s'ils ont travaillé et cotisé plusieurs années.

La loi Chevènement, votée en 1998, tout en atténuant les effets déstabilisateurs de la loi Pasqua, prolonge une évolution qui grignote progressivement les acquis de la loi de 1984 et remet en cause le droit au séjour stable et quasi-inconditionnel que l'on avait garanti à l'époque à tous ceux qui avaient des attaches en France. Elle systématise en effet la délivrance de cartes de séjour temporaires, y compris aux étrangers qui ont des attaches en France, au détriment du statut de résident..

#### *L'intégration, alibi de la précarisation du droit au séjour*

Les deux lois Sarkozy du 26 novembre 2003 et du 24 juillet 2006 s'inscrivent dans cette continuité en privant de nouvelles catégories d'étrangers d'un accès de plein droit à la carte de résident. Mais l'innovation fondamentale est de prendre prétexte de la nécessaire intégration des étrangers pour justifier leur maintien dans une situation précaire aussi longtemps qu'ils n'ont pas donné des gages d'intégration.

La carte de résident « doit être réservée à ceux qui ont prouvé une réelle volonté d'intégration, car l'on ne peut demander à la société française de vous accueillir pendant une longue période et ne pas avoir le souci de s'y intégrer », déclare le ministre de l'Intérieur pour justifier le nouveau dispositif. La logique qui avait présidé à la création de la carte de résident en 1984 se trouve ainsi inversée : la garantie de stabilité du séjour avait été considérée comme un facteur favorisant l'intégration ; désormais il faut prouver qu'on est intégré pour obtenir un droit au séjour stable.

L'intégration fonctionne donc comme une injonction adressée aux immigrants récents dans un contexte marqué par la thématique de l'opposition entre l'immigration subie – qui n'inclut pas seulement, aux yeux du ministre de l'Intérieur, l'immigration clandestine, mais aussi

---

<sup>28</sup> *Le Monde*, 7 décembre 1989.

l'immigration des membres de famille et les demandeurs d'asile – et l'immigration choisie « en fonction des besoins de notre économie et de nos capacités d'intégration ». S'il faut encourager la seconde, il est somme toute naturel d'imposer à la première des contraintes, d'autant plus nécessaires que rôde le spectre du communautarisme : « des communautés issues de l'immigration s'organisent pour résister à l'intégration républicaine ». L'intégration fait ainsi figure de « sas » à travers lequel s'opère le passage de l'immigration subie à l'immigration choisie.

Tout étranger admis pour la première fois au séjour en France et qui souhaite s'y maintenir durablement doit conclure un « contrat d'accueil et d'intégration » par lequel il s'oblige à suivre, si nécessaire, une formation linguistique, et dans tous les cas une formation civique comportant une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité. Il est tenu compte, lors du renouvellement de la carte de séjour, du respect de ce contrat.

La réforme du régime des cartes de résident, réalisée en deux temps, comporte deux volets étroitement articulés. D'un côté, l'accès de plein droit à la carte de résident, qui concernait à l'origine tous les étrangers ayant des attaches en France, devient résiduel : la loi de 2003 l'avait déjà exclu pour les membres de famille et les parents d'enfants français ; la loi de 2006 le supprime pour les conjoints de Français ainsi que pour les étrangers résidant régulièrement en France depuis plus de dix ans. De l'autre, on subordonne la délivrance de la carte de résident « à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française ». Et là où la loi de 2003 prévoyait que cette condition serait appréciée « notamment au regard de sa *connaissance* de la langue française et des principes qui régissent la République française », la loi de 2006 lui demande de *s'engager personnellement* à les respecter et de *les respecter effectivement*. L'obtention de la carte de résident récompensera en somme un comportement jugé conforme aux principes de la République française : liberté, égalité, ... laïcité<sup>29</sup> !

En mettant en avant l'intégration, la loi Sarkozy ne se préoccupe nullement de faire à la population immigrée une place dans la société française, pas plus qu'elle ne se soucie réellement du sort des nouveaux immigrants. L'injonction stigmatisante adressée à cette partie de la population ne peut avoir pour effet que de l'enfermer un peu plus dans une situation de précarité et de vulnérabilité qui, à coup sûr fera obstacle à toute véritable intégration.

D'une façon générale, poursuivant le mouvement de précarisation du droit au séjour engagé depuis 1993, la réforme parachève l'inversion de la hiérarchie des titres instaurée en 1984. La carte de résident avait vocation à être le titre de séjour de droit commun, alors que la carte de séjour temporaire était réservée aux étrangers venant en France pour une durée limitée ou ne remplissant pas les conditions pour obtenir la carte de résident ; désormais, c'est la carte de séjour temporaire qui apparaît comme le titre de droit commun, tandis que l'accès à la carte de résident est de plus en plus étroitement contrôlé et soumis à l'appréciation discrétionnaire du préfet.

\*

On en revient d'une certaine façon à la philosophie initiale de l'ordonnance de 1945, lorsque, sur la base d'un contrat de travail qui seul donnait droit au séjour, l'étranger était systématiquement mis en possession d'une carte valable un an, avec la perspective d'obtenir

---

<sup>29</sup> Les exigences sous-jacentes à la notion d'« intégration républicaine » se retrouvent dans les dispositions concernant la naturalisation : pour vérifier la condition d'assimilation, on ne testera plus seulement la connaissance suffisante de la langue française, mais aussi la connaissance « des droits et des devoirs conférés par la nationalité française ».

après quelques années une carte de « résident ordinaire » valable trois ans et des chances plus restreintes d'obtenir un jour le statut de « résident privilégié ».

À cette différence près qu'à l'époque la précarité était la contrepartie d'une liberté de circulation et d'installation qui existait en fait, sinon en droit. Il est vrai que les pouvoirs publics n'affichaient pas non plus la prétention d'intégrer les immigrants...