

Devoir d'intégration et immigration

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Devoir d'intégration et immigration. Revue de droit sanitaire et social, Sirey, Dalloz, 2009, pp.18. hal-01671855

HAL Id: hal-01671855

<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01671855>

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.

DEVOIR D'INTEGRATION ET IMMIGRATION

Revue de droit sanitaire et social, 2009, p. 18

Danièle Lochak

La notion d'intégration a fait son entrée dans la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France avec la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, ce que son promoteur, Nicolas Sarkozy, n'a pas manqué de souligner, 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 ».

L'intégration des immigrés est-elle – enfin – devenue à partir de cette date la préoccupation de ceux qui nous gouvernent ? En réalité, l'intégration n'a jamais cessé, depuis 1974, de faire partie des objectifs *officiels* de la politique d'immigration (I), 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 » (II). Mais surtout, ce qui caractérise la situation actuelle, ce n'est pas le souci mieux affirmé de l'intégration de la population immigrée ; c'est le fait que l'effort d'intégration, dont la responsabilité incombait aux pouvoirs publics, est rejeté sur les immigrés et converti en injonction de s'intégrer, sous peine de conserver à jamais leur statut précaire (III). Quant au contenu de l'intégration ainsi promue, la fameuse « intégration républicaine », il consonne avec l'idéologie du moment qui voit dans l'immigration un risque pour l'identité nationale (IV). Reste que cette évolution est loin d'être isolée : la France n'a fait ici qu'adapter l'expérience d'autres pays avant de s'efforcer d'exporter ce modèle à l'ensemble de l'Union européenne, comme en témoigne le Pacte européen sur l'immigration et l'asile qu'elle a fait adopter par ses partenaires en 2008 (V).

I. L'intégration, objectif constamment réitéré mais constamment sacrifié de l'action publique

L'insertion puis l'intégration ont toujours été l'objectif affiché 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 des immigrés en situation régulière, de l'autre.

Lorsque Paul Dijoud, secrétaire d'État aux travailleurs immigrés, 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 d'éligibilité aux fonctions de représentation du personnel dans l'entreprise.

Flux et reflux d'une politique

Il faut attendre l'arrivée de la gauche au pouvoir pour que cette préoccupation soit plus nettement prise en compte et que soit définie une « politique d'insertion des communautés immigrées dans notre pays »¹. Ce qui caractérise cette politique, c'est l'approche territoriale et

¹ C'est en ces termes qu'elle est désignée par François Autain, secrétaire d'État aux immigrés, en décembre 1982. Sur la façon dont le terme « intégration » s'est finalement imposé dans le discours public, prenant le dessus non seulement sur le terme d'« assimilation », mais aussi d'insertion, on se permet de renvoyer à notre article : « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures et conflits*, n° 64, 2006, pp. 129-147. Nous y montrons aussi 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 » - qu'on retrouve désormais jusque dans la législation.

– les deux vont de pair – la préférence pour des mesures qui ne soient pas ciblées spécifiquement sur la population immigrée.

D'où, 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. Ou encore la politique de développement social des quartiers (DSQ) qui vise à lutter globalement contre l'exclusion et la ghettoïsation des quartiers défavorisés, en incluant des actions en faveur des populations immigrées. On peut citer aussi les contrats d'agglomération passés entre l'État et les villes petites et moyennes pour les inciter, grâce à des moyens financiers supplémentaires, à mieux prendre en compte les besoins de la population immigrée – logement, insertion sociale et professionnelle des jeunes, actions en faveur des femmes, aspects culturels....

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

La première affaire du foulard, à l'automne 1989, va provoquer l'inscription durable 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 ainsi que la poussée du Front national aux élections législatives partielles incitent 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.

Les mesures finalement proposées sont inspirées par la même philosophie que précédemment : l'approche territoriale et non ciblée spécifiquement sur la population immigrée est privilégiée. 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 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 l'intégration. 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 savoir si, au-delà de l'effet d'annonce auquel fait penser cet inventaire de mesures hétérogènes, 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, le GELD –, organisation d'« Assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations » en mars 2000. Cette mobilisation trouve 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). 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 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 ».

Ce déplacement de l'objectif prioritaire, qui met l'accent sur les discriminations dont sont victimes des citoyens français, contribue à détourner l'attention des discriminations fondées sur la nationalité et donc du sort des étrangers, comme 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 2000².

II. Des lois sur le séjour génératrices d'insécurité et de précarité

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.

La priorité accordée au volet répressif

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. Conjuguée avec les préoccupations sécuritaires, elle se concrétise par la multiplication des contrôles sur la voie

² « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers », GELD, note n° 1, mars 2000.

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. Et surtout, 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 d'intégration 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 la précarité.

Le grignotage progressif des acquis de 1984

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 conjoncturelles³.

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 marqué par l'agitation du spectre de l'Islam et du communautarisme, donc 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. De façon significative, l'annonce des mesures prises pour favoriser l'intégration place la maîtrise des flux migratoires parmi les priorités de l'action gouvernementale, avant l'habitat et l'école⁴.

Également significatif est le nombre de propositions émanant du Haut Conseil à l'intégration 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, portant la mention « vie privée et familiale », y compris aux étrangers qui ont des attaches en France, au détriment du statut de résident.

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 elles innovent en ce qu'elles prennent 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. Autrement dit, l'intégration non seulement continue à être entravée par l'effet des lois de police qui engendrent toujours plus de précarité, mais elle fait à son tour obstacle à l'accès à un titre de longue durée.

³ 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.

⁴ *Le Monde*, 7 décembre 1989.

III. L'amalgame entre l'intégration et les lois de police.

La réforme du régime des cartes de résident, réalisée par les lois de 2003 et 2006, 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'exclut 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, la délivrance de la carte de résident est subordonnée « 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 récompense en somme un comportement jugé conforme aux principes de la République française : liberté, égalité... laïcité. La loi est muette sur les éléments concrets qui fondent l'appréciation du préfet, ce qui renforce l'incertitude quant aux chances d'obtenir une carte de résident et engendre un sentiment accru d'insécurité et de précarité.

La loi Hortefeux du 20 novembre 2007 poursuit dans le même sens. Au motif que l'intégration des membres de famille dans la société française passe « *par la connaissance de la langue et des valeurs de la République* », que la maîtrise de la langue française « *peut favoriser, dans certains cas, l'égalité entre les hommes et les femmes* », que « *le français, langue de la République [sic], est associé dans notre culture aux valeurs fondatrices de celle-ci, parmi lesquelles la liberté et l'égalité* », elle impose aux candidats au regroupement familial et aux conjoints de Français de se soumettre, dans leur pays de résidence, à l'évaluation de leur « degré de connaissances de la langue et des valeurs de la République » et, si l'évaluation en démontre le besoin, de suivre une formation qui conditionnera l'obtention d'un visa long séjour. Autrement dit, l'intégration doit être testée en amont, dans le pays d'origine, y compris et même prioritairement pour ceux qui, ayant des attaches familiales en France, ont normalement le droit de s'y établir.

Une logique inversée

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 l'étranger doit prouver qu'il est intégré pour obtenir un droit au séjour stable, et il est maintenu dans une situation précaire aussi longtemps qu'il n'a 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 », déclarait le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy pour justifier le nouveau dispositif.

Cette injonction est adressée aux nouveaux immigrants dans un contexte marqué par la thématique de l'opposition entre l'immigration subie, qui n'inclut pas seulement, aux yeux du promoteur de la formule, l'immigration clandestine, mais aussi le regroupement familial et l'asile, et l'immigration choisie – choisie « *en fonction des besoins de notre économie et de nos capacités d'intégration* ». Tandis qu'il convient d'encourager la seconde, il est en somme naturel d'imposer à la première des contraintes, d'autant plus nécessaires que rôde le spectre du communautarisme car, comme l'affirme encore Nicolas Sarkozy devant les députés : « *des communautés issues de l'immigration s'organisent pour résister à l'intégration républicaine par des pratiques endogames* », « *des jeunes françaises issues de l'immigration sont mariées*

de force à l'étranger », des jeunes femmes étrangères, mariées et installées en France, sont privées de l'accès à la langue française, à la formation.

C'est donc pour contenir ces tendances communautaristes, explique-t-on, que la notion d'intégration dans la société française doit devenir une condition d'accès à la carte de résident. L'intégration fait figure de « sas » à travers lequel s'opère le passage de l'immigration subie à l'immigration choisie.

Par conséquent, en mettant en avant l'intégration, les lois récentes ne visent nullement à faire à la population immigrée une place dans la société française. Tout au contraire, 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 fait obstacle à toute véritable intégration.

Une contractualisation biaisée

L'outil choisi pour tester – plus que pour favoriser – l'intégration des nouveaux arrivants, c'est le « contrat d'accueil et d'intégration ». L'idée de ce contrat a germé dans de nombreux esprits avant d'être officialisée et intégrée au Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Son histoire commence avec une note de Yves Jégo, alors 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 – 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 arrivant 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 réalisé et ouvertement assumé. Le contrat d'accueil et d'intégration est

rendu obligatoire par la loi de 2006 pour tout étranger admis pour la première fois au séjour en France et qui souhaite s'y maintenir durablement.

Le caractère contractuel du CAI est entièrement fictif, puisque seul l'étranger prend des engagements, d'une part, et qu'il n'a d'autre choix que de signer le contrat, d'autre part. La forme contractuelle remplit en revanche une fonction idéologique qu'on décèle sans mal en lisant le livret d'accueil remis à tout nouvel immigré et qui présente en ces termes le contrat d'accueil et d'intégration :

La France, en vous accueillant, vous a proposé de signer, avec l'État, un contrat d'accueil et d'intégration. En signant ce contrat, vous vous êtes engagé à respecter les valeurs fondamentales de la République que sont la démocratie, la liberté, l'égalité, la fraternité, la sûreté et la laïcité. [...] Les efforts que vous aurez faits pour réussir votre intégration en France seront pris en compte au moment de votre demande de délivrance de la carte de résident ou d'acquisition de la nationalité française. [...] La connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la République française constitueront en effet des éléments déterminants de [l'] appréciation [de la condition d'intégration républicaine dans la société française].

La loi Hortefeux a par la suite créé une version familiale, tout aussi peu contractuelle, du contrat d'accueil et d'intégration : pour « préparer l'intégration républicaine de la famille dans la société française », les parents d'enfants venus dans le cadre du regroupement familial devront passer un contrat d'accueil et d'intégration familial par lequel ils s'engagent à suivre une formation sur « les droits et les devoirs des parents » en France et à respecter l'obligation scolaire. Le non respect du contrat peut déboucher sur la mise en œuvre du « contrat de responsabilité parentale » prévu par le Code de l'action sociale et des familles en cas de carence de l'autorité parentale, la suspension du versement des prestations familiales, voire le non-renouvellement de leur carte de séjour.

IV. L'intégration, oui, mais républicaine !

La consécration législative, par la loi du 26 novembre 2003, d'un nouveau syntagme lexical : l'« intégration républicaine » représente l'aboutissement d'une évolution du discours sur l'immigration et l'intégration dont on peut constater les torsions successives grâce à la lecture des rapports du Haut Conseil à l'intégration. On y repère le moment où ce discours, subissant la contagion du discours politique et savant ambiant, intègre la « République » à son lexique.

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 conseil⁵. 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 1998⁶, 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

⁵ *L'intégration à la française*, 10-18, 1993

⁶ « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité ».

l'appartenance à une religion avec le respect des règles de fonctionnement de l'école républicaine.

Avec le rapport de 2004⁷ 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. 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 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.

Le livret d'accueil intitulé « Vivre en France » distribué par l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) contient une mise en garde très claire à cet égard.

Vous réussirez votre intégration dans notre pays si vous savez découvrir la France et ses habitants, si vous apprenez la langue de ce pays et respectez ses valeurs fondamentales. Les étrangers comme les Français ont en effet le devoir de respecter toutes les lois. Elles s'appliquent à tous ceux qui résident sur le territoire français. C'est tout particulièrement vrai des principes républicains de liberté, d'égalité des droits, notamment entre les hommes et les femmes, et de laïcité.

Quant au document destiné à recevoir la signature du contrat d'accueil et d'intégration, la présentation qu'il donne de la France est une façon – une fois encore stigmatisante – de pointer ceux des principes qu'on soupçonne les immigrés de ne pas respecter spontanément : la France est un pays laïc, un pays d'égalité, dans lequel « *les femmes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les hommes. [...] Les femmes ne sont soumises ni à l'autorité du mari ni à celle du père ou du frère pour, par exemple, travailler, sortir ou ouvrir un compte bancaire. Les mariages forcés et la polygamie sont interdits, tandis que l'intégrité du corps est protégée par la loi* ».

V. Sombres perspectives européennes

La propension à donner la priorité à la lutte contre l'immigration clandestine au détriment de l'intégration est tout aussi marquée au niveau européen. Si l'Union ne dispose pas de compétences explicites en matière d'intégration, un certain nombre de principes avaient néanmoins été posés au sommet de Tampere, en 1999. Le programme adopté appelait à une « politique d'intégration plus énergique » ayant pour ambition d'offrir aux ressortissants de pays tiers un « ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union ». Le Conseil européen de Thessalonique (juin 2003) a demandé à la Commission et au Conseil d'établir un cadre européen commun cohérent pour le développement des politiques d'intégration des États membres. Cette demande a été reprise par le Conseil européen de La Haye des 4 et 5 novembre 2004, qui a souligné la nécessité d'une plus grande coordination des politiques d'intégration nationales et des initiatives de

⁷ Haut Conseil à l'intégration, *Le contrat et l'intégration*, La documentation française, 2004.

l'Union européenne dans ce domaine. Le Conseil « Justice et affaires intérieures » a répondu à cette demande en adoptant, le 19 novembre 2004, les onze « principes de base communs » pour la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne⁸.

Mais, exactement comme au niveau national, et en dépit de l'affirmation du caractère crucial de l'intégration des communautés immigrées, ce volet de la politique européenne d'immigration et d'asile a été sacrifié à la lutte contre l'immigration clandestine et à la protection des frontières. La priorité à la lutte contre l'immigration clandestine a été officiellement proclamée lors du sommet de Séville de 2002. Cette priorité se reflète dans les textes qui tendent à rapprocher les politiques d'immigration et d'asile des États membres et dans les mesures concrètes prises pour le contrôle des frontières et l'éloignement des étrangers illégaux : sanctions contre les transporteurs qui acheminent vers un État de l'Union européenne des étrangers démunis des documents exigés ; accords de réadmission avec les pays tiers pour qu'ils reprennent leurs ressortissants ou d'autres étrangers qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire de l'Union après avoir transité par leur sol ; organisation de charters pour des retours groupés ; création d'un corps européen de garde-frontières ; envoi d'officiers de liaison dans les pays d'embarquement pour coopérer avec les autorités locales ; création d'une Agence européenne de surveillance des frontières extérieures (Frontex) ; multiplication des fichiers informatisés comportant des données biométriques ; adoption de la fameuse « directive retour », rebaptisée « directive de la honte » par ses détracteurs, qui permet de détenir un étranger en instance de départ forcé pendant dix-huit mois et d'accompagner la mesure d'éloignement d'une interdiction de revenir en Europe pendant cinq ans. Cette politique trouve son prolongement dans l'« externalisation » de la politique d'asile et d'immigration, à savoir la délocalisation des contrôles le plus en amont possible des frontières de l'Union, d'une part, la sous-traitance des tâches de surveillance aux pays de départ ou aux pays de transit, de l'autre.

Parallèlement, le rôle que l'on fait jouer à l'intégration est tout aussi ambivalent que celui que lui attribue la législation française. D'un côté, l'intégration est un objectif à atteindre dans l'intérêt des migrants et fait peser un ensemble d'obligations sur les États. De l'autre, l'intégration est une obligation imposée aux migrants eux-mêmes, qui conditionne selon les cas l'accès au territoire, l'obtention d'un droit au séjour, ou l'accès au séjour durable. Les deux directives sur le statut des résidents de longue durée et sur le regroupement familial illustrent parfaitement ce double langage.

Ainsi, la première de ces directives⁹ rappelle que « l'intégration des ressortissants des pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres est un élément clé pour promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté, énoncé dans le traité » et que, dans cette perspective, il importe qu'ils jouissent de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Union dans un large éventail de domaines économiques et sociaux. Non seulement cette égalité qu'on leur promet est factice, ce qui compromet l'objectif d'intégration, mais on leur demande de remplir des conditions d'intégration soit

⁸ Parmi les onze principes de base communs pour l'intégration de l'Union européenne figurent notamment ceux-ci :
1. L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres.

2. L'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne. [...]

4. Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration ; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration. [...]

8. La pratique des différentes cultures et religions est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être protégée, sous réserve qu'elle ne heurte pas d'autres droits européens inviolables ou ne soit pas contraire à la législation nationale.

⁹ Dir. 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

pour accéder au statut de résident dans le pays où ils sont établis, soit pour obtenir le droit au séjour dans un autre État membre. Au chapitre des conditions relatives à l'acquisition du statut de résident de longue durée, on lit en effet que « les États membres peuvent exiger que les ressortissants des pays tiers satisfassent à des conditions d'intégration conformément à leur droit national » et, dans le cas où cette exigence n'aurait pas été posée, ils peuvent subordonner le droit au séjour à la condition que les étrangers concernés satisfassent à des mesures d'intégration et suivent des cours de langue.

La seconde directive¹⁰ énonce elle aussi que le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille et qu'il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres. Moyennant quoi l'intégration est ensuite l'alibi invoqué pour restreindre de plusieurs façons le droit au regroupement familial : possibilité, si l'enfant a plus de douze ans et arrive indépendamment du reste de sa famille, en vue de « *tenir compte de la faculté d'intégration des enfants dès le plus jeune âge* », d'« *examiner s'il satisfait à un critère d'intégration prévu par sa législation existante* ». Toujours « *afin d'assurer une meilleure intégration* » et de prévenir des mariages forcés, les États membres peuvent demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal (21 ans au plus), avant que le conjoint puisse rejoindre le regroupant. Enfin, les États membres « *peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national* ». La Cour de justice des communautés européennes n'a vu dans ces dispositions aucune obligation contraire au droit au respect de la vie familiale, dès lors qu'elles sont justifiées au nom de l'intégration, laquelle « *peut relever de plusieurs des buts légitimes visés à l'article 8 § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme* »¹¹.

Le droit communautaire retranscrit ici fidèlement les préoccupations de plus en plus souvent exprimées par les États et reste pour l'instant en deçà des législations nationales. Mais il se pourrait bien que l'effet de contagion opère et que les obligations imposées aux immigrants au nom de l'intégration s'alourdissent de plus en plus. Puisque « *tous les pays d'immigration sont confrontés, peu ou prou, aux mêmes difficultés [...] pourquoi ne pas s'inspirer des bonnes idées, des bonnes pratiques de nos voisins – ils en ont souvent – et de ce qui marche chez eux ?* » s'interroge Thierry Mariani dans l'introduction d'un rapport d'information qui fait le point sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union européenne¹².

Il constate en premier lieu que de plus en plus d'États tendent à faire de l'intégration une condition d'admission sur le territoire afin de commencer l'effort d'intégration le plus en amont possible et que, dans ce contexte, plusieurs États ont mis en place ou envisagent de créer un test d'intégration préalable au regroupement familial. Les Pays-Bas ont été les précurseurs dans ce domaine, en mettant en place un test d'intégration préalable au regroupement familial, passé dans le pays d'origine, qui porte sur la maîtrise du néerlandais et la connaissance des valeurs de la société d'accueil. L'Allemagne et le Danemark envisagent d'adopter un test similaire.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'intégration à l'étranger, en mars 2006 les étrangers qui souhaitent s'installer aux Pays-Bas, notamment dans le cadre du regroupement familial, doivent passer un examen élémentaire d'intégration avant d'obtenir une autorisation de séjour temporaire qui vaut en même temps visa d'entrée. Cet examen d'intégration civique

¹⁰ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

¹¹ CJCE, 27 juin 2006, Aff. C-540/03, § 66.

¹² Rapport d'information sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union européenne présenté par Thierry Mariani, Doc. AN n° 3502, décembre 2006

est passé dans un poste diplomatique néerlandais dans leur pays d'origine ou de résidence. Le test consiste en un examen oral, en néerlandais, au cours duquel le candidat doit justifier d'une connaissance élémentaire de la langue et de la société néerlandaises. L'examen est entièrement automatisé et se fait par téléphone, grâce à un logiciel de reconnaissance vocale. Les frais d'examen se montent à 350 €. Si le niveau requis n'est pas acquis, l'autorisation d'entrée est refusée. Le taux de succès au test serait de 90% – ce qui a incité les autorités à en relever le niveau – mais le nombre d'autorisations de résidence temporaire serait passé de 20 000 en 2005 à un peu moins de 4 000 en 2007.

Par ailleurs, tant en Allemagne et au Danemark qu'aux Pays-Bas, le suivi de cours d'intégration, voire la réussite à un examen d'intégration, est obligatoire pour obtenir un titre de séjour permanent. Des sanctions sont prévues en cas de non respect des obligations fixées, qui peuvent aller jusqu'à la réduction de certaines prestations sociales (Allemagne, Danemark) ou des amendes (Pays-Bas). Aux Pays-Bas, le parcours d'intégration pour les nouveaux arrivants existe depuis une loi de 1998, mais le système a été entièrement refondu par une loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. L'obligation de suivre des cours pour les primo-arrivants a été remplacée par une obligation de réussite à un examen d'intégration qui vise cette fois tous les immigrants âgés de 16 à 64 ans, même s'ils sont déjà installés aux Pays-Bas depuis plusieurs années, et qui conditionne l'obtention d'un permis de résidence permanent : on estime à 600.000 le nombre de personnes concernées, qui ont cinq ans pour passer et réussir l'examen. Les cours, qui étaient gratuits dans le cadre du parcours d'intégration, sont désormais à la charge de l'immigré (le coût de la formation est estimé à environ 3 000 à 5 000 euros). Si le bilan de la première année d'application de la loi ne semble pas être à la hauteur des ambitions des promoteurs de la réforme¹³, les perspectives ainsi ouvertes sont d'autant moins rassurantes que l'expérience des Pays-Bas, on l'a dit, est considérée comme un exemple à suivre.

Avant la France, l'Allemagne, par la loi du 30 juillet 2004, a mis en place des « cours d'intégration » (cours d'allemand et acquisition de connaissances de base sur le système juridique, la culture et l'histoire de l'Allemagne), obligatoires pour tous les primo-arrivants qui s'installent durablement sur le territoire allemand, qui conditionnent l'obtention d'un titre de séjour permanent. L'absence de suivi effectif des cours peut par ailleurs entraîner une réduction de 10 % des prestations sociales versées. Au Danemark également, il est nécessaire d'avoir réussi l'examen final de danois ou, à défaut, d'avoir obtenu un certificat de participation active au programme pour obtenir le statut de résident permanent.

Mais l'évolution ne devrait pas s'arrêter là. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté à l'initiative de la France lors du Conseil européen d'octobre 2008 invite en effet les États à « mieux réguler l'immigration familiale » et à prendre en considération « les capacités d'intégration des familles appréciées au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur connaissance de la langue de ce pays ». Les États membres sont également invités à mettre en place des politiques d'intégration reposant sur « l'équilibre des droits des migrants et de leurs devoirs (respect des lois du pays d'accueil) » et à prendre des mesures mettant « l'accent sur le respect des identités des États membres et de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la démocratie, la tolérance, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'obligation de scolariser les enfants ».

¹³ Voir *Libération* du 6 mai 2008, « L'examen d'intégration recalé sur le terrain », par Sabine Cessou. Selon la journaliste, le bilan des tests de langue et de culture néerlandaises instaurés par Rita Verdonk, l'ancienne ministre de l'Intégration, serait « un fiasco complet ». A Amsterdam, les examens feraient l'objet d'un boycott massif de la part des intéressés qui vivent cette mesure comme éminemment vexatoire.

*

La conception de l'intégration des immigrants a donc considérablement évolué en quelques années. Elle était conçue initialement comme une obligation pesant sur les États, dont la réalisation pouvait être favorisée par un statut juridique stable. Dans un second temps le droit de séjour permanent a été présenté comme la récompense d'une intégration réussie. On est en train de passer à une troisième phase, dans laquelle le défaut d'intégration est un motif valable pour refuser ou retirer le droit au séjour¹⁴.

¹⁴ Selon la catégorisation proposée par Kees Groenendijk à partir de l'expérience des Pays Bas : Voir « La nouvelle politique d'immigration aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures & Conflits*, n° 69/2008, p. 113.