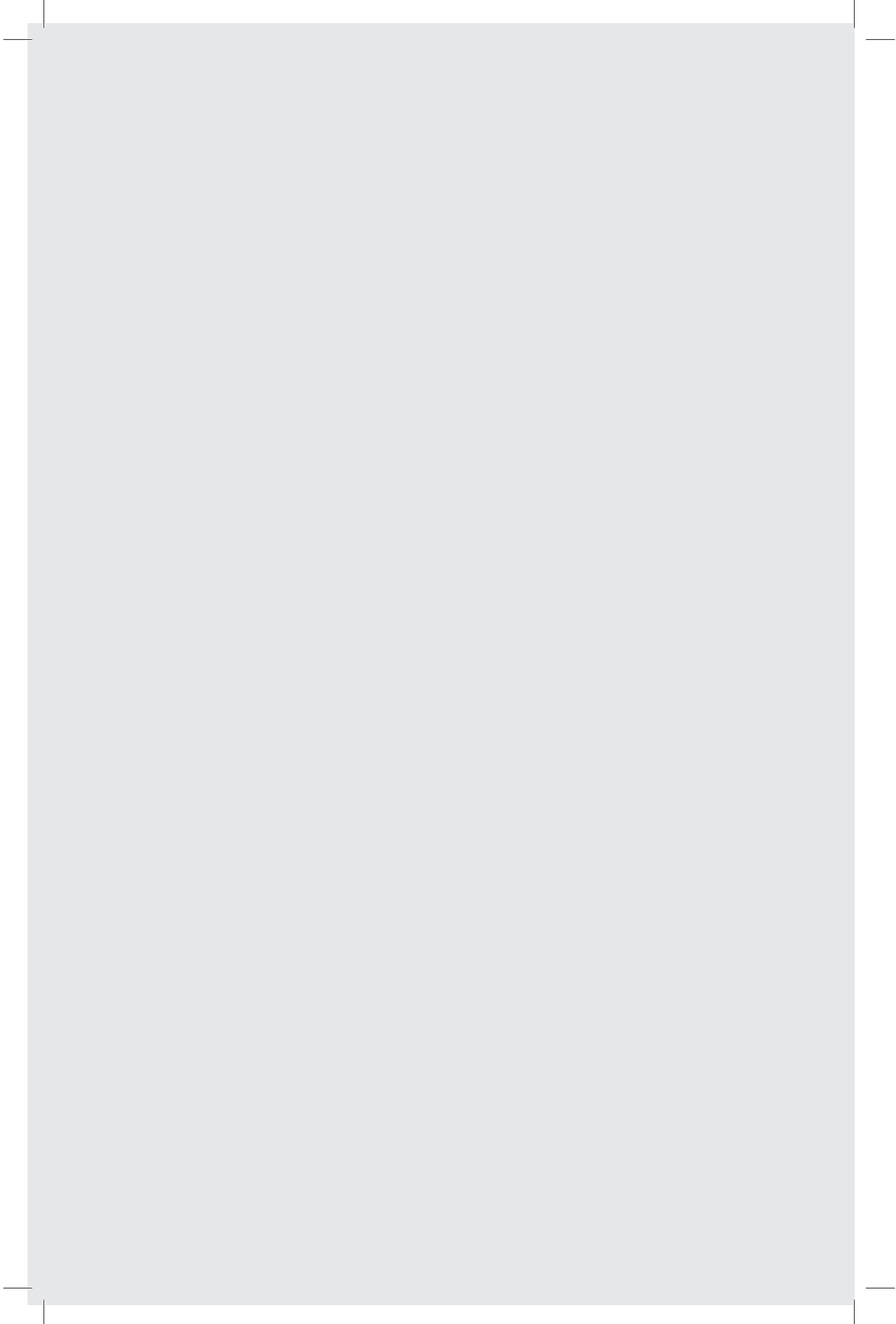


IDENTITÉ NATIONALE ET INTÉGRATION DES IMMIGRÉS. LE «MODÈLE RÉPUBLICAIN» CONTRE LES DROITS DES ÉTRANGERS.

Danièle Lochak

SUMARIO

- I. Les mots pour le dire: l'intégration, objet de discours
- II. Flux et reflux d'une politique: l'intégration, objectif à éclipse de l'action publique
- III. Intégrer ou contrôler : les lois de police contre l'intégration
- IV L'amalgame entre l'intégration et les lois de police
L'intégration, alibi de la précarisation du droit au séjour
Une contractualisation biaisée
- V. Intégration républicaine et identité nationale
- VI. Sombres perspectives européennes



La migration légale et l'intégration des ressortissants de pays tiers font aujourd'hui partie d'un débat important à travers l'Union européenne élargie. La plupart des États membres éprouvent actuellement des phénomènes migratoires et sont confrontés aux défis de l'intégration. Certains pays, y compris les nouveaux États membres, n'ont été que récemment confrontés à l'immigration. D'autres ont traité les défis de l'immigration et de l'intégration depuis des décennies mais pas toujours avec des résultats satisfaisants, et ils révisent donc leurs politiques.

C'est en ces termes que la Commission, dans une communication de 2005¹, présente la question de l'intégration des migrants issus des pays tiers, qui est donc appréhendée comme un objet de « débat » et également comme un « défi » auquel sont confrontés les États d'accueil et auquel ils ont du mal à trouver des réponses appropriées.

On voudrait s'attacher ici à montrer, en s'appuyant principalement sur l'exemple de la France, comment un objectif *a priori* louable, celui de promouvoir l'intégration des migrants, s'est en réalité retourné contre ces derniers. Les mesures progressivement adoptées depuis une dizaine d'années dans un contexte de xénophobie montante ont pour effet, sinon pour objet, de stigmatiser les étrangers et d'entraver leur intégration bien plus que de la favoriser.

¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Programme commun pour l'intégration - Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne » : COM(2005) 389 final, 1^{er} septembre 2005.

Formellement, la notion d'intégration a fait son entrée dans la législation française sur l'entrée et le séjour des étrangers avec la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur et promoteur de cette loi, n'a pas manqué de le 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 ».

Il serait hâtif d'en tirer la conclusion que ces deux dates marquent l'inscription de l'intégration des immigrés sur l'agenda gouvernemental, et cela pour deux raisons inverses. D'abord, 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, dans le dispositif mis en place, l'intégration n'est pas tant un objectif que l'alibi du maintien des étrangers dans la précarité. L'effort d'intégration, dont la responsabilité doit normalement incomber aux pouvoirs publics, est désormais 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 inutile de tenter de retracer l'histoire de ces enjeux depuis le milieu des années 1970². 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 politique³.

² Précisons que, dans les développements qui suivent, l'intégration sera appréhendée uniquement dans une perspective politique, c'est-à-dire en tant qu'elle a été construite politiquement comme un « problème » auquel les pouvoirs publics doivent s'efforcer de trouver des solutions, à l'exclusion de toute perspective sociologique ou psychosociologique qui s'intéresserait à la question de savoir si les immigrés s'intègrent, à quel rythme, et quels indicateurs permettent d'évaluer cette intégration.

³ 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^e siècle. Mais, sous la III^e République, l'intégration passe par l'accès à la nationalité française, facilité par les législations successives, au point qu'on peut dire que, d'une certaine façon,

Cette histoire se déroule sur plusieurs 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 (ii). Non seulement les réalisations concrètes ne suivent pas mais elles sont entravées par la multiplication des dispositions répressives prises au nom de la « maîtrise des flux migratoires » et de façon générale par une réglementation de plus en plus sévère en matière de séjour et d'éloignement (iii). L'amalgame délibéré, dans la législation récente, entre droit au séjour et intégration, vient rappeler cette réalité souvent oubliée ou déniée (iv). Mais ce qui caractérise aussi l'évolution des dix dernières années, c'est, comme on l'a relevé en commençant, le fait que l'effort d'intégration est transféré sur les immigrés qui doivent, dans le cadre d'une contractualisation biaisée, donner des gages d'intégration pour acquérir un droit au séjour (v). 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 (vi). 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 (vii).

I. LES MOTS POUR LE DIRE : L'INTÉGRATION, OBJET DE DISCOURS

La notion d'« intégration » a fini par prévaloir en France – même si elle fait encore l'objet de critiques – après avoir été pendant un temps en concurrence avec celle d'insertion, l'« assimilation » servant en revanche de repoussoir. Sans chercher à percer la signification intrinsèque des trois termes (entreprise d'ailleurs vaine puisque, comme les linguistes nous l'ont

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*, Paris, Belin, 1997, p. 163 s).

appris, ce sont les emplois d'un mot qui lui donnent son sens), on retracera la façon dont le terme d'« intégration » s'est finalement imposé. Par la suite, amalgamé à la thématique du « modèle républicain », il donnera naissance au concept d'« intégration à la française » puis à celui d'« intégration républicaine ».

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)⁴.

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 colonisatrice⁵, est devenue depuis longtemps tabou, du moins dans le discours politiquement correct qui en a abandonné l'usage aux partisans d'une France ethniquement et culturellement homogène. Relevons que l'assimilation reste néanmoins présente dans la législation relative à la nationalité française puisqu'elle conditionne l'accès à cette nationalité : « 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 ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République », énonce l'article 21-24 du code civil⁶. Et le gouvernement peut par ailleurs faire opposition à l'acquisition de la nationalité par mariage en cas de « défaut d'assimilation » (art. 21-4).

⁴ Jacqueline Costa-Lascoux, « De l'immigré au citoyen », *Notes et études documentaires*, La documentation française, 1989, pp. 9-12.

⁵ 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.

⁶ La référence aux « droits et devoirs conférés par la nationalité française » a été ajoutée par la loi du 26 novembre 2003 tandis que la loi du 00 juin 2011 a exigé du postulant qu'il adhère aux principes et valeurs essentiels de la République – exigence somme toute logique puisqu'on ne peut demander moins à celui qui veut devenir Français qu'à celui qui postule simplement à la délivrance d'une carte de résident (voir plus loin).

L'insertion apparaît à l'inverse, du moins telle qu'on se la représente spontanément, 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'immigration⁷.

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 »⁸. Pour le Haut Conseil à l'intégration – institution sur laquelle 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 »⁹.

Ces précautions sémantiques ne sont compréhensibles que si on se rappelle que les mots ne sont pas neutres mais idéologiquement connotés, de

⁷ 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.

⁸ Jacqueline Costa-Lascoux, *op. cit.*

⁹ Haut Conseil à l'intégration, *L'intégration à la française*, Paris, 10-18, 1993, p. 8. Revenant sur 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 citer dans le même sens la communication de la Commission à laquelle il a été fait allusion plus haut (COM (2005) 389 final, 1^{er} 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 ».

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'assimilation¹⁰. En s'appuyant sur les débats parlementaires, les discours des ministres et les circulaires, elle a mis 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 présentait 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 ».

On peut expliquer cette préférence pour l'insertion par l'importance donnée par la gauche à l'économique et au social et par 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 nécessité de rendre justice à ceux

¹⁰ Françoise Gaspard, « Assimilation, insertion, intégration : les mots pour « devenir français » », *Hommes et migrations*, mai 1992.

qui ont apporté à la France leur force de travail). On peut y voir également l'effet d'une certaine sympathie pour la thématique du droit à la différence¹¹.

C'est encore l'« insertion » qui donne son titre au rapport élaboré sous l'égide du Commissariat au Plan, commandé en février 1986 par le gouvernement socialiste de Laurent Fabius et rendu public pendant la première cohabitation, en juillet 1988 : « Immigrations, le devoir d'insertion »¹². 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 plateforme pour les législatives de 1986 –, tandis que Jacques Chirac, alors 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 définitivement¹³. 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 »¹⁴.

¹¹ 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 ».

¹² Stéphane Hessel, Gilles Johanet, Paul Schiettecatte, Claire Guignard-Hamon, *Immigrations : le devoir d'insertion*, Rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La documentation française, 1988.

¹³ 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 ».

¹⁴ Discours prononcé le 22 novembre 1988, *Actualités-Migrations*, revue de l'OMI, n° 253, 21-25 novembre 1988.

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*) – qui explique que l'intégration, plus exigeante que la simple insertion, soit érigée en objectif de l'action publique.

Mais la conversion à l'« intégration » va être alimentée aussi par des raisons plus directement idéologiques. L'affaire dite du « foulard islamique »¹⁵ 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 nettement¹⁶.

Cette affaire – la concomitance des dates l'atteste – va jouer un rôle déterminant dans « le passage du discours à l'institutionnalisation », selon la formule de Françoise Gaspard, institutionnalisation qui se manifeste par la nomination d'un Secrétaire général à l'intégration, la création d'un Comité interministériel à l'intégration et la mise en place d'un Haut Conseil à l'intégration¹⁷. Entre 1991 et 1997 l'organigramme gouvernemental comportera – presque sans interruption – soit un ministre, soit un secrétaire d'État chargé de l'intégration¹⁸. Dix ans plus tard on assistera à la création d'un ministère « de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale »,

¹⁵ Cette « affaire » naît de la décision, en octobre 1989, d'exclure d'un collège trois jeunes filles portant le foulard. Cette décision suscite un vif débat politique et médiatique qui, au-delà du principe de laïcité et de la condition des femmes, met en jeu la place de l'Islam et des musulmans – et donc nécessairement des immigrés – dans la société française.

¹⁶ Philippe Bernard, *op. cit.*

¹⁷ Un décret du 6 décembre 1989 crée un comité interministériel à l'intégration dont le secrétariat est assuré par un secrétaire général à l'intégration. Un décret du 18 décembre 1989 crée un Haut conseil à l'intégration chargé « de donner son avis et de faire toute proposition utile [...] sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère ».

¹⁸ 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.

intitulé ambigu en ce qu'il associe immigration et identité nationale et qui sera pour cette raison âprement critiqué – on y reviendra plus loin.

L'« intégration » – notion qui semble faire désormais consensus au sein de la classe politique – est donc consacrée officiellement dans les textes et les institutions dans un contexte marqué par la dénonciation d'un islam conquérant et des communautarismes qui menaceraient la tradition républicaine.

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 dont l'objet principal est de supprimer l'acquisition automatique de la nationalité française à 18 ans par les étrangers nés en France pour la subordonner à une manifestation de volonté. On entend députés et sénateurs constater que « l'intégration est d'autant plus difficile aujourd'hui que de plus en plus les étrangers qui vivent en France viennent de pays différents de ceux dont ils venaient dans le passé » ou encore que « 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 »¹⁹. Quand les parlementaires parlent d'« intégration », ils la conçoivent manifestement ici comme un équivalent de l'« assimilation ».

Il est important d'avoir à l'esprit ce contexte si l'on veut comprendre l'évolution ultérieure du discours tenu sur l'intégration des immigrés et ses torsions successives sur lesquelles on reviendra plus loin.

II. 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'ouvrir à l'insertion des immigrés dans la société

¹⁹ Pour une analyse plus détaillée de ces débats, v. Danièle Lochak, « Usages et mésusages d'une notion polémique: l'identité nationale dans le débat sur la réforme du code de la nationalité, 1985-1993 » in CURAPP, *L'identité politique*, Paris, PUF, 1994, p. 305-323.

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 syndicaux²⁰.

Mais il faut attendre l'arrivée de la gauche au pouvoir pour que cette préoccupation soit plus nettement prise en compte. A côté des mesures visant à assurer l'égalité des droits aux travailleurs étrangers²¹, l'idée dominante est que la « politique d'insertion des communautés immigrées »²² passe notamment par l'aide apportée aux collectivités locales : ce qui caractérise la politique menée à cette époque, c'est en effet l'approche territoriale et la préférence pour des mesures qui ne soient pas ciblées spécifiquement sur la population immigrée.

Sont ainsi mises 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. La politique de développement social des quartiers (DSQ) vise, quant à elle, à lutter globalement contre l'exclusion et la ghettoïsation des quartiers défavorisés, ce qui inclut des actions en faveur des populations immigrées. Les contrats d'agglomération, passés entre l'État et les villes petites et moyennes doivent inciter celles-ci, 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).

Mais la politique de la ville s'essouffle avant de subir un coup d'arrêt en 1986, pendant la période de cohabitation où la droite est au pouvoir. Elle reprend timidement au début de l'année 1988 avec la relance des contrats d'agglomération dont une circulaire du 29 janvier rappelle qu'ils « constituent une des procédures les plus efficaces pour développer la politique d'intégration de populations immigrées ».

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² C'est en ces termes qu'elle est désignée par François Autain, secrétaire d'État aux immigrés, en décembre 1982.

L'affaire du foulard, à l'automne 1989, 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. C'est à ce moment-là que sont mises en place les structures déjà évoquées plus haut: 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 secrétariat 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.

Des mesures en faveur de l'intégration sont annoncées, dont l'inspiration reprend la philosophie qui avaient présidé à la politique suivie quelques années plus tôt, privilégiant l'approche territoriale, non ciblée spécifiquement sur la population immigrée. Sous le titre « Actions dans les quartiers, 60 sites pour l'intégration » l'objectif est 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 immigrée 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'Office des Migrations Internationales. 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 l'intégration²³. 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 hétérogènes²⁴, il y avait une réelle volonté d'agir.

Le rapport du Haut Conseil à l'intégration intitulé « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité », en 1998²⁵, marque une rupture dans le discours sur l'intégration : l'accent est mis désormais sur les discriminations – et sur les discriminations fondées non plus sur la nationalité mais sur l'origine, autrement dit les discriminations raciales. 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)²⁶, 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

²³ Deux rapports en 1991, trois en 1992, mais aucun en 1993 et en 1994.

²⁴ « Intégration, le programme minimum », titre le journal *Le Monde* du 27 mars 1997, sous la plume de Philippe Bernard.

²⁵ Haut Conseil à l'intégration, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1998.

²⁶ Leurs missions sont définies de la façon suivante : - lutter contre les formes de discriminations dont les jeunes issus de l'immigration peuvent être victimes, notamment dans les domaines de l'emploi, du logement et des loisirs ; - se saisir des pratiques discriminatoires effectives qu'elle observera ou dont elle sera informée.

et pour l'égalité (HALDE) – dont le champ dépasse au demeurant largement celui de la discrimination raciale. Le FAS²⁷ (Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles), 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 ».

Si la politique de lutte contre les discriminations sort renforcée de ces réformes, il faut toutefois relever que ce déplacement de la cible prioritaire et l'accent mis sur les discriminations dont sont victimes des citoyens français ont pour contrepartie de détourner l'attention du sort des étrangers et des discriminations spécifiques qui les frappent. En témoigne, parmi d'autres exemples, l'indifférence des gouvernements de gauche comme de droite face à la question dite des « emplois fermés » - on entend par là les emplois pour lesquels est exigée la nationalité française ou celle d'un État membre de l'Union européenne – et cela malgré la dénonciation réitérée de cet état de choses et les propositions de réformes formulées dans de multiples rapports²⁸.

III. INTÉGRER OU CONTRÔLER : LES LOIS DE POLICE CONTRE L'INTÉGRATION

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. Mais 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'expé-

²⁷ Le FAS, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre des Finances et du ministre des Affaires sociales, avait pour mission de « favoriser au niveau national comme au niveau local l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leurs familles par la mise en œuvre d'une action sociale et de programmes sociaux ».

²⁸ Pour s'en tenir aux plus anciens on peut citer le rapport réalisé par un cabinet privé, Bernard Brunhes Consultants, à la demande du ministère de l'emploi et de la solidarité et remis en novembre 1999, « Les emplois de secteur privé fermés aux étrangers » ou encore le rapport du GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations), « Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers », note n° 1, mars 2000.

rience 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, date à laquelle l'immigration de main-d'œuvre est officiellement « suspendue », mais en mettant cette fois l'accent sur l'évolution des lois de police, est à cet égard instructif.

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, notamment à partir de la seconde moitié du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, par la multiplication des contrôles sur la voie publique, les opérations « coup de poing »²⁹, 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 », du nom du ministre de l'intérieur de l'époque. Cette loi 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 en matière d'éloignement, qui protègent notamment les étrangers ayant des attaches en France³⁰ ; le régime dérogatoire des associations

²⁹ On appelle ainsi les opérations de police par lesquelles des étrangers sont contrôlés et, s'il s'avère qu'ils sont en situation irrégulière, immédiatement reconduits à la frontière. A l'époque, ces opérations se font en dehors de tout fondement légal, qu'il s'agisse du contrôle initial ou de la reconduite forcée à la frontière.

³⁰ Ainsi, par exemple, l'expulsion ne peut être prononcée que si l'étranger a été condamné à une peine au moins égale à un an de prison ferme ; les garanties de procédure

étrangères qui remontait à un décret-loi de 1939 et qui les soumettait à un contrôle étroit du ministre de l'Intérieur est supprimé – ce qui donnera un élan spectaculaire au développement du mouvement associatif immigré ; l'égalité des droits entre travailleurs étrangers et français dans l'entreprise est consacrée. Ceci n'empêche cependant pas le gouvernement de faire 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.

Mais il convient aussi de souligner l'importance de la loi du 17 juillet 1984. En créant la carte de résident, qu'a vocation à obtenir tout étranger qui réside en France régulièrement depuis plus de trois ans et qui est délivrée de plein droit à tous ceux qui ont des attaches personnelles ou familiales en France, en reconnaissant au titulaire de cette carte, valable dix ans et renouvelable automatiquement, le droit d'exercer sur l'ensemble du territoire la profession de son choix, cette réforme 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.

Pour spectaculaire qu'elle soit, la rupture avec le passé ne saurait masquer la continuité du raisonnement et des pratiques sur un certain nombre de points. Le contrôle aux frontières est non seulement maintenu mais renforcé. Les peines encourues pour entrée et séjour irréguliers sont aggravées, et la loi maintient en vigueur deux dispositions parmi les plus contestées de la loi Bonnet: la faculté de reconduire de force à la frontière l'étranger expulsé, et la possibilité de « maintenir » les étrangers en instance de départ forcé dans des locaux placés sous surveillance policière jusqu'à leur départ effectif.

Un premier infléchissement de la tendance libérale se manifeste dès la fin de l'année 1982, une fois l'opération de régularisation exceptionnelle achevée, lorsque le gouvernement proclame son intention de sévir contre les

entourant l'expulsion sont accrues; les étrangers en situation irrégulière ne peuvent être reconduits à la frontière qu'après un jugement et non plus par la voie administrative; les étrangers mineurs ne peuvent plus faire l'objet d'une mesure d'éloignement, et ceux qui ont des attaches personnelles ou familiales en France ne peuvent être expulsés qu'en cas d'urgence absolue, lorsque la mesure constitue « une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique ».

étrangers qui se maintiennent illégalement sur le territoire. Mais le véritable tournant intervient après les élections municipales de mars 1983 qui marque l'entrée de l'extrême droite dans le jeu électoral. Sous l'impulsion de cette extrême-droite, la question de l'immigration devient l'objet de constantes surenchères: d'où un engrenage dans lequel la gauche se laisse prendre et qui va largement déterminer à partir de cette époque l'attitude du gouvernement vis-à-vis des immigrés. 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.

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 qui sont 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 nationale³¹, ce projet échouera pour des raisons conjoncturelles³².

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,

³¹ V. Danièle Lochak, « Usages et mésusages d'un concept polémique: l'identité nationale dans le débat sur la réforme du code de la nationalité, 1985-1993 », *op. cit.*

³² Aux prises avec des manifestations étudiantes dirigées contre un projet de réforme des études universitaires et qui se radicalisent après le décès d'un jeune homme battu par la police, le gouvernement juge opportun de retirer le projet de loi sur la nationalité. Pour éviter de donner l'impression d'y renoncer purement et simplement, il met 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.

comme 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 jeu³³. 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'école³⁴.

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. Toutes ces propositions ne seront pas reprises par le législateur, mais la première et la dernière 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.

³³ Le ministre de l'Éducation nationale, Lionel Jospin, soutenu par le Premier ministre, Michel Rocard, prend position contre l'exclusion. Sur la base d'un avis nuancé rendu par le Conseil d'État le 27 novembre 1989, qui déclare que le port du foulard n'est pas par lui-même incompatible avec le principe de laïcité et qu'il doit donc être admis sous certaines conditions, le ministre adresse aux chefs d'établissement une circulaire indiquant la marche à suivre lorsqu'ils sont confrontés à la question. Le vote à la quasi-unanimité, quinze ans plus tard, de la loi du 15 mars 2004 interdisant le port du foulard dans les écoles, collèges et lycées traduit le raidissement de l'opinion et de la classe politique sur la question de l'Islam.

³⁴ *Le Monde*, 7 décembre 1989.

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.

IV. L'AMALGAME ENTRE L'INTÉGRATION ET LES LOIS DE POLICE.

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. L'amalgame entre lois de police et intégration est désormais ouvertement assumé.

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

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 Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, pour justifier les nouvelles règles législatives.

L'intégration fonctionne donc comme une injonction 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.

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 exige qu'il s'engage personnellement à les respecter et qu'il les respecte effectivement. L'obtention de la carte de résident récompense en somme un comportement jugé conforme aux principes de la République française : liberté, égalité, ... laïcité³⁵.

Par ailleurs, tout étranger admis pour la première fois au séjour en France et qui souhaite s'y maintenir durablement doit conclure un « contrat d'ac-

³⁵ Les exigences sous-jacentes à la notion d'« intégration républicaine » se retrouvent logiquement dans les dispositions concernant la naturalisation, puisqu'on ne peut pas exiger moins des candidats à la nationalité française que de ceux qui sollicitent une carte de séjour : 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 ».

cueil 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 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.

D'une façon générale, poursuivant le mouvement de précarisation du droit au séjour engagé depuis 1993, les réformes intervenues depuis 2003 parachèvent 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. Car 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 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.

L'histoire du contrat d'accueil et d'intégration commence avec une note émanant d'un député de la majorité³⁶, publiée 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 le président de la République, Jacques Chirac, lorsque dans un discours prononcé le 14 octobre 2002 il dit souhaiter que « chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration », puis par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, quelques jours plus tard, lors de l'installation du nouveau Haut Conseil à l'intégration. 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 ».

³⁶ Il s'agit de Yves Jégo, député UMP (Union pour la majorité présidentielle) de Seine-et-Marne.

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. 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. Le contrat d'accueil et d'intégration est rendu obligatoire par la loi du 24 juillet 2006: tout étranger admis pour la première fois au séjour en France et qui souhaite s'y maintenir durablement doit préparer « son intégration républicaine dans la société française ». A cette fin, il doit conclure avec l'Etat 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. Celle-ci comporte « la présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité »

Le caractère contractuel du CAI est totalement 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 du 20 novembre 1997, dite « loi Hortefeux », va par la suite créer 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 doivent passer un contrat d'accueil et d'intégration pour la

famille 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. La formation dure une journée au moins. Elle porte notamment « sur l'autorité parentale, l'égalité entre les hommes et les femmes, la protection des enfants et les principes régissant leur scolarité en France ». Le non respect du contrat peut déboucher sur la mise en œuvre d'un « contrat de responsabilité parentale » qui permet, en cas de carence de l'autorité parentale, de suspendre le versement des prestations familiales. La sanction peut être aussi le non-renouvellement du titre de séjour.

V. INTÉGRATION RÉPUBLICAINE ET IDENTITÉ NATIONALE

La résurgence massive et brutale, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, de la thématique de l'identité nationale dans le débat politique était déjà directement liée aux polémiques sur la place des immigrés dans la société française. La menace que les étrangers étaient considérés comme faisant peser sur l'identité nationale a notamment servi d'argument, on l'a rappelé plus haut, pour réclamer - et finalement obtenir - une réforme du code de la nationalité rendant moins aisé l'accès à la nationalité française.

La consécration législative, par la loi du 26 novembre 2003, d'un nouveau syntagme lexical: l'« intégration républicaine » s'inscrit dans le prolongement d'une évolution du discours sur l'immigration et l'intégration. 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, explique le ministre de l'Intérieur, « des communautés issues de l'immigration s'organisent pour résister à l'intégration républicaine par des pratiques endogames ».

La lecture des rapports 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 lexique³⁷.

³⁷ V. Danièle Lochak, « Le «modèle républicain» dans le débat public. Usages rhétoriques et reconstitution mythique » in *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 398-407.

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 conseil³⁸. 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 1998³⁹, 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 républicaine⁴⁰.

Avec le rapport de 2004⁴¹ 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 fameux « contrat d'intégration » – 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

³⁸ Haut Conseil à l'intégration, *L'intégration à la française*, Paris, 10-18, 1993

³⁹ Haut Conseil à l'intégration, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, Paris, La documentation française, 1998.

⁴⁰ Haut Conseil à l'intégration, *L'Islam dans la République*, Paris, La documentation française, 2001.

⁴¹ Haut Conseil à l'intégration, *Le contrat et l'intégration*, La documentation française, 2004.

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.

Si la condition d'intégration est définie de façon trop floue pour exclure toute appréciation subjective, sinon arbitraire, de la part du préfet à l'occasion de la délivrance des titres de séjour, on voit néanmoins se dessiner en creux ce qui manque potentiellement à l'étranger et les gages qu'il doit donner pour obtenir un droit au séjour durable. L'image dominante qui ressort des textes, c'est bien celle du musulman imperméable à la laïcité et prompt à opprimer son épouse.

Le livret d'accueil intitulé « Vivre en France » remis au nouvel immigré ne laisse aucun doute à cet égard, lorsqu'il 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. [...]

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.

Soupçonné comme on l'a dit de ne pas être un bon mari, de maltraiter son épouse, l'immigré l'est aussi de ne pas être un bon parent, comme laisse sous-entendre la création par la loi du 20 novembre 2007 du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille par lequel les parents d'enfants entrés par regroupement familial s'engagent à suivre une formation sur « les droits et les devoirs des parents » en France et à respecter l'obligation scolaire. Que peut-on induire de ces contraintes imposées aux étrangers sinon qu'ils sont des parents irresponsables, incapables d'élever correctement leurs enfants et *a priori* non désireux de les scolariser ?

Dans ce contexte, avoir confié l'immigration, après l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République en mai 2007, à un « ministère de l'Immigration, de l'intégration et de l'identité nationale », était une façon d'afficher de façon plus visible encore, à l'aide d'un amalgame contestable et contesté, l'idée sous jacente aux modifications de la législation, à savoir que les immigrés représentent une menace pour l'identité nationale⁴².

VI. 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

⁴² Pour justifier l'intitulé de son portefeuille, le ministre Eric Besson avait lancé en novembre 2009 un grand débat sur « l'identité nationale ». Cette initiative n'aura d'autre effet que d'attiser les réactions xénophobes et sera critiquée y compris dans les rangs de la majorité présidentielle. L'expression « identité nationale » va disparaître de l'intitulé du ministère lors du remaniement ministériel de novembre 2010 et le ministère sera lui-même supprimé en février 2011, ses missions étant confiées au ministre de l'intérieur.

européen de Thessalonique de 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 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 européenne⁴³.

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 biomé-

⁴³ 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.

triques ; 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 directives⁴⁴ 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 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.

⁴⁴ Dir. 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

La seconde directive⁴⁵ 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* »⁴⁶.

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'interrogeait le député Thierry Mariani dans l'introduction d'un rapport d'information faisant le point sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union européenne⁴⁷.

Il constatait 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, plu-

⁴⁵ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

⁴⁶ CJCE, 27 juin 2006, Aff. C-540/03, § 66.

⁴⁷ Rapport d'information sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union européenne présenté par Thierry Mariani, Doc. AN n° 3502, décembre 2006.

sieurs États ont créé 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 tel test, 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 envisageaient de suivre cet exemple.

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 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. Si le niveau requis n'est pas acquis, l'autorisation d'entrée est refusée.

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 d'intégration » votée en 2006 et 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 immigrés 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. Les personnes concernées 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 (plusieurs milliers d'euros). 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 a toutes les chances de ne pas s'arrêter là : d'abord parce que, dans tous les pays que l'on vient d'énumérer, les lois qui se succèdent sont de plus en plus sévères ; ensuite parce que le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté à l'initiative de la France lors du Conseil européen d'octobre 2008 invite 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 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 ».

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 voie de passer à une troisième phase, dans laquelle le défaut d'intégration, testé le cas échéant avant même l'arrivée dans le pays, sera un motif valable pour refuser ou retirer le droit au séjour⁴⁸.

⁴⁸ Nous reprenons ici la catégorisation proposée par Kees Groenendijk à partir de l'expérience des Pays Bas : « La nouvelle politique d'immigration aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures & Conflits*, n° 69/2008, p. 113. Consultable sur : <http://www.cairn.info/revue-cultures-et-conflits-2008-1-page-113.htm>

Danièle Lochak

Cet article a été rédigé avant l'élection de François Hollande à la présidence de la République et l'arrivée au pouvoir d'une majorité de gauche. Si la thématique de l'identité nationale devrait, dans ce nouveau contexte être mise en sourdine, l'analyse proposée ici reste globalement valable, notamment en ce qu'elle met en lumière l'ambivalence de l'objectif d'intégration aussi bien en France que dans l'ensemble des pays européens.