

Une refondation manquée :

Les politiques d'immigration et d'intégration en France

Mirna SAFI

Les politiques d'immigration et d'intégration ont fait l'objet de débats enflammés. Mirna Safi revient sur leurs évolutions depuis deux décennies, marquées par leur caractère sécuritaire, normatif et éloigné des connaissances. Elle suggère des pistes pour sortir de l'impasse où ces politiques se trouvent aujourd'hui.

Introduction

En février 2013, le gouvernement de J.-M. Ayrault a décidé de « refonder » la politique d'intégration. La commission créée à cet effet réunissait des chercheurs en sciences sociales, des « intellectuels », des hauts fonctionnaires, des élus, des militants et des activistes de la société civile. Le rapport qu'elle produisit détonnait à la fois sur la forme et sur le fond avec toute une série de rapports publiés au cours des dernières décennies¹ et rompait aussi plus fondamentalement avec la rhétorique de plus en plus conservatrice du Haut Conseil à l'Intégration (Lochak, 2011). Quelle que soit la pertinence de ce rapport et des recommandations spécifiques qu'il a formulées, force est de constater qu'il a été graduellement désavoué par le gouvernement lors d'une série de déclarations politiques, désaveu qui s'est d'ailleurs traduit en actes lors de l'annonce des dernières mesures gouvernementales pour l'intégration le 11 février 2014². Les mesures rendues publiques ne semblent en effet avoir retenu des recommandations de ce rapport qu'une vague volonté de réconcilier les politiques d'immigration et les politiques de lutte contre les discriminations. Là n'est pas le problème puisqu'il est assez commun que les rapports politiques soient enterrés dans les tiroirs de l'État et les précédents en matière d'immigration sont bien nombreux. Cet épisode est plus fondamentalement révélateur d'une impasse politique sur ces questions.

Alors que la France est une vieille terre d'immigration, les politiques d'État qui visent l'intégration des immigrés n'ont réellement émergé que dans les années 1990, conjointement avec l'élaboration d'une définition officielle de « l'intégration à la française » dont le Haut Conseil à l'Intégration fut un des principaux promoteurs. Les années 2000 ont toutefois connu une accélération manifeste dans le *policy-making* de l'intégration des immigrés. Avec pas moins de cinq lois spécifiques à ces questions, plusieurs dizaines de circulaires, d'innombrables rapports parlementaires et de multiples commissions *ad hoc*, on peut en effet parler d'un tour « frénétique » des politiques d'immigration et d'intégration [Simon, 2012; Wihtol de Wenden, 2010]. Cette frénésie s'est traduite par une forte déstructuration de l'environnement administratif où se fabriquent et s'exécutent ces politiques, avec notamment des dissolutions, des

1 Il s'inscrivait toutefois dans la continuité du Rapport Tuot [2013] publié quelques mois auparavant.

2 Voir « Intégration : les rustines de Jean-Marc Ayrault », Le Monde, 12.02.2014.

créations de nouvelles entités, des transferts ou des reconversions de personnels administratifs, et même des démantèlements et déménagements intégraux de ministères. Un des signes les plus emblématiques de cette forte instabilité : les changements des sigles des administrations relatives à l'immigration et l'intégration sont si fréquents qu'il devient, pour quiconque désire en dresser un panorama, très ardu de s'y retrouver. En annonçant une nouvelle structure gouvernementale (une délégation interministérielle), bien que présentée comme « légère », l'action du gouvernement s'inscrit dans cette tradition « frénétique » qui consiste à remanier le paysage administratif en charge de l'intégration sans pour autant changer les grandes perspectives de politiques actuellement en œuvre. On est loin de l'idée de refondation qui aurait nécessité une remise en cause assez radicale d'un ensemble de facteurs structurels qui inhibent l'action politique dans ce domaine. Trois de ces facteurs sont particulièrement centraux : la prédominance d'une perspective sécuritaire de contrôle de l'immigration, une définition de l'intégration qui peine à se détacher d'un penchant résolument normatif et enfin un lien distendu avec les enseignements des travaux empiriques sur la question.

Quand intégration rime avec contrôle des frontières

Depuis les années 1970, les gouvernements français successifs ont adopté un programme politique de restriction des flux migratoires. Il s'agit sans doute là d'un des éléments les plus stables du paysage politique français depuis 40 ans. Cette tendance restrictive n'est pas propre à la France ; elle est relativement dominante en Europe mais rarement aussi scrupuleusement respectée aussi bien par les gouvernements de gauche que de droite. Comparativement à d'autres pays européens, les effets démographiques de cette politique sont aussi de plus forte ampleur en France : la proportion de la population immigrée dans la population française demeure stable depuis les années 1970 – et ce au moins jusqu'au début de l'année 2000 – et les flux migratoires des dernières décennies sont nettement plus faibles que ceux d'autres pays³. La France est devenue de la sorte une exception en Europe avec une population immigrée plutôt vieillissante et surtout, du fait de l'ancienneté de la migration, autant de descendants de migrants que de primo-migrants (Eurostat, 2011; Insee, 2012; OECD, 2013).

La restriction chronique de l'immigration n'a pas uniquement des conséquences démographiques. Le dogme du contrôle des frontières prend aussi plus globalement la forme d'un ensemble de discours et de dispositifs sécuritaires dès que l'action publique touche à l'immigration et se traduit par un processus de durcissement des conditions d'accueil et de séjour des migrants et de leurs familles. Ce durcissement est là aussi une constante des politiques mises en œuvre ces dernières décennies : allongement de la durée de séjour requise avant la naturalisation, suspicion grandissante vis-à-vis des mariages binationaux et durcissement du contrôle des demandes de naturalisation, raidissement des conditions d'accueil des migrants sollicitant le regroupement familial ou plus récemment le droit d'asile, et, aspect sans doute le plus médiatisé, stigmatisation croissante, et intensification de la persécution et des procédures d'éloignement des migrants en situation irrégulière. L'ensemble de ces mesures et actions a conféré à la politique d'immigration un caractère de plus en plus régalien et sécuritaire au détriment de ses missions économique, sociale et culturelle. Un tournant tout à fait emblématique à cet égard réside dans le rôle accru du ministère de l'Intérieur devenu aujourd'hui l'acteur dominant voire hégémonique en la matière (Burban, 2009). Alors que la politique d'intégration en France relevait traditionnellement de la compétence d'une pluralité de ministères (les ministères de la Ville, des Affaires sociales, et de l'emploi ayant été les plus centraux⁴), le paysage administratif a connu d'intenses remaniements dans un contexte où le

3 Les trois pays les plus comparables en Europe que sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède ont tous connu une nette et stable augmentation de la proportion de populations immigrées depuis les années 1970. Cette augmentation fut encore plus forte et plus rapide dans les pays comme l'Espagne et l'Italie notamment au cours des années 2000.

4 Quand le comité interministériel à l'intégration fut créé en 1989, le décret l'instaurant listait plus de 25 ministères

discours politique sur l'échec du modèle français de l'intégration des immigrés gagnait du terrain. Un pas important a été franchi en 2006, lorsque le gouvernement décide de cibler l'action d'intégration vers les nouveaux-migrants, désormais contraints de signer un contrat avec l'État (le Contrat d'Accueil et d'Intégration, CAI)⁵. C'est dans cette période que culmine la centralisation de l'action politique relative à l'intégration notamment avec la création du très contesté ministère de l'Immigration, de l'intégration et de l'identité nationale en 2007. Si la durée de vie de ce ministère fut courte, ses conséquences furent décisives sur la reconfiguration des objectifs, de la mission et de l'action gouvernementale en termes d'intégration. Celle-ci se traduit par une forme de fusion entre les politiques d'intégration et les politiques de contrôle de l'immigration. Le ministère de l'Intérieur a ainsi acquis des compétences nouvelles en matière d'intégration des immigrés, compétences mises en œuvre par une direction chargée de *l'Accueil de l'Accompagnement de l'Étranger et de Nationalité* (DAAEN), à côté d'autres services traditionnellement en charge du contrôle de l'immigration⁶. Transferts de compétences riment avec transferts de fonds, dans un contexte global de restriction budgétaire touchant de manière structurelle les actions sociales. Un organisme comme le Fonds d'Aide et de Soutien pour l'Intégration contre la Lutte les Discriminations (FASILD), traditionnellement lié au ministère de la Ville mais agissant d'une manière relativement autonome pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, s'est par exemple vu privé d'une part considérable de son budget dans les années 2000 et transformé en Agence Nationale pour la Cohésion Sociale (Acsé), avec des moyens autrement plus faibles. Son rôle s'est alors limitant à des actions de promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans les quartiers prioritaires de la ville où les immigrés et leurs descendants sont particulièrement présents.

Ce re-cadrage (*framing*) de la politique d'intégration et sa croissante association avec le discours sécuritaire et restrictif de contrôle des frontières a progressivement jeté le doute sur les intentions de l'action gouvernementale dans ce domaine. Il en résulte des tensions extrêmement fortes entre divers acteurs traditionnellement impliqués dans l'intégration des immigrés, notamment les associations et nombreux mouvements issus de la société civile, mais aussi des administrations et agences gouvernementales (Pôle Emploi, l'Acsé, le ministère de la Culture, etc.). Cette tension est aussi palpable en France dans les rapports entre la sphère académique et le ministère de l'Intérieur.

Quand intégrer signifie « dicter des valeurs »

Si certains considèrent que l'instauration du CAI a constitué une avancée en créant un « véritable service public de l'accueil » [Haut Conseil à l'Intégration, 2010; Normand, 2009], et même s'il est indéniable que les nouvelles politiques comprennent des aspects susceptibles de faciliter l'installation des migrants tels que l'apprentissage de la langue ou l'aide à l'insertion professionnelle, force est de constater que, globalement, la politique d'intégration est restée de très faible envergure et dispose de moyens bien inférieurs à ceux déployés dans d'autres pays. Elle cible de manière quasi exclusive une catégorie administrative très discutable (les « nouveaux migrants ») et agit sur un laps de temps limité (le CAI dure 1 à 2 ans). En revanche, sur la forme, elle a progressivement adopté une approche « culturaliste » qui martèle des références au modèle républicain et exige de manière particulièrement explicite, la nécessité d'adhérer aux valeurs et normes de la République.

susceptibles d'y siéger. Ce comité n'est en réalité pas réuni entre 1990 à 2003. Il est vrai que le rôle de la politique de la ville a été déterminant, développant une action d'intégration *color-blind* dans les quartiers prioritaires de la ville définis selon des critères socioéconomiques notamment depuis la fameuse circulaire du 10 Avril 1991.

5 Le contrat d'accueil et d'intégration ne s'adresse pas strictement parlant aux primo-arrivants mais aux « nouveaux migrants » définis comme les détenteurs d'un premier titre de séjour. Ils comprennent donc des « anciens migrants » fraîchement régularisés

6 Voir l'organigramme du MI sur <http://www.interieur.gouv.fr/content/download/667/6985/file/Organigramme-10-2013.pdf>

En soulignant la nécessité d'une forme de « convergence culturelle » des immigrés, ce *framing* de la politique de l'intégration répond à une pression politique croissante pour qui les caractéristiques culturelles de certaines populations immigrées sont, au mieux des freins à l'intégration, et au pire, une menace pour l'identité de la France (Lochak, 2006). Lorsqu'elle exige que les étrangers s'acculturent pour s'intégrer, l'action politique se trouve devant l'obligation de définir un contenu culturel de référence, une sorte de *benchmark*. Il n'est pas anodin à cet égard de remarquer que les principes de la laïcité et de l'égalité hommes/femmes figurent clairement dans le texte de la loi de 2006 ayant rendu le CAI obligatoire, et qu'ils sont systématiquement mis en avant dans les formations civiques prévues dans ce cadre. Cette loi a ainsi donné un contenu explicite à la notion d'« intégration républicaine » déjà largement utilisée dans la sphère politique.

Les ressorts de la montée en crescendo de la laïcité et de l'égalité entre les sexes dans le discours politique sur l'immigration ont été analysés par de nombreux sociologues ces dernières années⁷. Leurs travaux montrent comment ces deux notions ont acquis une dimension ethnique ou/et raciale⁸. La référence à la laïcité fonctionne aujourd'hui comme un attribut culturel qu'on pourrait qualifier de « suprémaciste » (Moon-Kie, Costa-Vargas, et Bonilla-Silva, 2011; Roediger, 1991). Elle représente une illustration empirique de la « normativité » du groupe dominant décrite dans les *whiteness studies* aux États-Unis (Feagin, 2009 ; Ferguson, 2004 ; Ward, 2008). Plus fondamentalement encore, l'instrumentalisation politique de la laïcité dans les questions d'intégration des immigrés révèle le processus de construction sociale des frontières ethno-raciales et démontre à quel point la catégorie dominante est tout aussi construite que les catégories minoritaires. Cet usage de la laïcité pour naturaliser la blanchité en France – ou pourrait-on dire la francité – doit être pensé conjointement à la racialisation des populations immigrées, dans une perspective relationnelle des inégalités ethno-raciales. Les travaux sociologiques attirent l'attention sur l'efficacité des politiques publiques comme instruments de racialisation – ou de projets raciaux (Omi et Winant, 1986). En France, les politiques d'immigration et d'intégration agissent clairement dans ce sens.

L'accent croissant mis sur la langue participe d'une logique similaire même s'il a été moins analysé dans les travaux⁹. En désignant la langue comme un « problème d'intégration » et en établissant des liens entre connaissances linguistiques et obtention d'un visa, renouvellement d'une carte de séjour ou encore accès à la nationalité, l'État français utilise la langue comme une forme d'attribut culturel normatif¹⁰. Il ne s'agit pas ici de dire que les formations linguistiques ne sont pas utiles, elles ont d'ailleurs toujours été assurées par le tissu associatif et par des agences et organismes divers locaux et nationaux bien avant la loi de 2006. Mais force est de constater que le re-cadrage des politiques d'intégration des années 2000 confère à la langue une dimension de marqueur ethno-racial qui n'était pas aussi saillante auparavant.

Requérir des migrants une adhésion aux normes et valeurs de la République et un niveau linguistique minimal a contribué à transformer le discours politique sur l'intégration en une machine de construction de frontières ethno-raciales dans la société française. La dénomination du défunt ministère de l'Immigration, l'intégration et l'identité nationale apparaît ainsi tout à fait pertinente : la politique d'intégration est effectivement devenue la politique de définition de

7 Voir par exemple [Delphy, 2005; Fassin, 2006 ; Guénif--Souilamas et Macé, 2004; Hajjat et Mohammed, 2013; Hamel, 2005; Lorcerie, 2005].

8 Une discussion de l'usage de ces termes est proposée dans le premier chapitre de [Safi, 2013].

9 Pour une analyse intéressante du concept d'intégration linguistique dans le contexte Québécois, voir [Calinon, 2013].

10 La loi dite Besson de juin 2011 exige aussi que les demandeurs de naturalisation prouvent que leur niveau de maîtrise du Français est équivalent à celui d'un élève à la fin de la scolarité obligatoire en France (Niveau B1).

l'Identité nationale et, pourrait-on ajouter, de la catégorisation ethno-raciale. Si le ministère n'existe plus, la machine, elle, est restée en place. Cette conception de l'intégration comme « ordonnance de valeurs » doit se comprendre dans le contexte politique, économique et social. Elle présente de nombreux avantages. Elle se situe d'abord dans le cadre des diverses stratégies déployées pour contrer le Front National. L'injonction à l'intégration culturelle est indéniablement populaire et paie notamment auprès des électeurs constamment sensibilisés aux dangers identitaires et culturels auxquels l'immigration exposerait la France. De plus, elle a le mérite d'être peu coûteuse : il suffit d'organiser des formations de quelques heures pour expliquer les normes et les valeurs de la France et voilà qu'on instaure une politique d'intégration culturelle pour le bonheur de tous. Des politiques à caractère socioéconomique sont autrement plus coûteuses à la fois politiquement et économiquement : dans un contexte de chômage de masse, il est difficile pour les dirigeants de faire accepter à la population qu'ils mobilisent de l'argent public pour renforcer l'emploi des migrants. Et même sur les aspects plus généralement sociaux de l'intégration (logement, soutien social, lutte anti-discrimination, etc.), la mobilisation de fonds publics spécifiquement ciblés sur les populations immigrées peut être sources d'impopularité politique. L'intégration culturelle joint la rentabilité économique à la rentabilité politique et apparaît comme une carte politique juteuse.

Les conséquences pratiques de ces politiques d'intégration culturelle risquent néanmoins d'affecter considérablement la configuration ethno-raciale de la société française. L'intégration devient ainsi une sorte de re-socialisation forcée institutionnalisée par l'État. Elle se pratique dans le cadre d'un rapport de force évident puisqu'elle conditionne l'accès à un statut de résident légal. Non seulement elle infantilise, stigmatise et racialise les migrants, mais elle conduit aussi inéluctablement à une racialisation de la « francité » ou de la « blanchité française ».

(...)

REFERENCES

- ADAMI, H. et V. LECLERCQ (dir.). [2012], *Les migrants face aux langues des pays d'accueil. Acquisition en milieu naturel et formation*.
- AEBERHARDT, R., D. FOUGÈRE, J. POUGET, et R. RATHELOT. [2010], « Wages and Employment of Second-Generation Immigrants in France », *Journal of Population Economics*, vol. 23, n° 3, p. 881-905.
- BORREL, C. et B. LHOMMEAU. [2010]. « Etre né en France d'un parent immigré. » in *Insee Première*: INSEE.
- BURBAN, C. [2009], « Ministère de l'immigration : rupture ou continuité ? », *Plein droit*, vol. 83, n° 4, p. 30-35.
- CALINON, A.-S. [2013], « L'« intégration linguistique » en question », *Langage et société*, vol. 144, n° 2, p. 27-40.
- DELPHY, C. [2005], « Race, caste et genre en France » in J. Bidet (dir.), *Guerre impériale, guerre sociale*.: PUF.p.
- DUBET, F., O. COUSIN, E. MACÉ, et S. RUI. [2013], *Pourquoi moi? L'expérience des discriminations* Paris: Seuil.
- EUROSTAT. [2011], *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*.

- FASSIN, E. [2006], « Questions sexuelles, questions raciales. Parallèles, tensions et articulations » Pp. 230–248 in D. Fassin et E. Fassin (dir.), *De la question sociale à la question raciale* Paris: La Découverte.p. 230–248
- FEAGIN, J. R. [2009], *The White Racial Frame: Centuries of Racial Framing and Counter-Framing*. New York: Routledge.
- FERGUSON, R. [2004], *Aberrations in Black: Toward a Queer of Color Critique*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- GUÉNIF-SOUILAMAS, N. et E. MACÉ. [2004], *Les féministes et le garçon arabe*. Paris: L'Aube.
- HAJJAT, A. et M. MOHAMMED. [2013], *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le problème musulman*. Paris: La Découverte.
- HAMEL, C. [2005], « De la racialisation du sexisme au sexisme identitaire », *Migrations et Sociétés*, vol. 17, n° 99-100, p.
- HAUT CONSEIL À L'INTEGRATION. [2010]. « 20 ans au service de l'intégration. 1990-2010 », Paris.
- INSEE. [2012], *Immigrés et descendants d'immigrés en France*: Insee.
- LOCHAK, D. [2006], « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liées à l'immigration », *Cultures&Conflits*, vol. 64, n°, p. 131-147.
- LOCHAK, D. [2011], « Le Haut Conseil à la (dés)intégration », *Plein droit*, vol., n° 91, p.
- LORCERIE, F. [2005], *La politisation du voile*. Paris: L'Harmattan.
- MEURS, D., A. PAILHÉ, et P. SIMON. [2005]. « Mobilité intergénérationnelle et persistance des inégalités : l'accès à l'emploi des immigrés et de leurs descendants en France. »: INED.
- MOON-KIE, J., J. COSTA-VARGAS, et E. BONILLA-SILVA. [2011], *The State of White Supremacy: Racism, Governance and the United States*. Palo Alto CA: Stanford University Press.
- MOURLHON-DALLIES, F. [2008], *Enseigner une langue à des fins professionnels*. Paris: Didier.
- NORMAND, B. [2009], « Quelle efficacité pour les politiques d'intégration? Cinquante ans de politiques publiques d'intégration », *Cahiers français*, vol., n° n°352, p.
- OCDE. [2012], *Untapped Skills. Realising the Potential of Immigrant Students*: OECD Publishing.
- . [2008], « Immigrants and the Labour Market » in (dir.), *International Migration Outlook*: OCDE.p.
- . [2013], *International Migration Outlook*: OECD Publishing.
- OMI, M. et H. WINANT. [1986], *Racial Formation in the United States: From the 1960s to the 1990s* New York: Routledge. 2d Edition.
- REA, A. et M. TRIPIER. [2003], *Sociologie de l'immigration*. Paris: La Découverte.
- ROEDIGER, D. R. (dir.). [1991], *The Wages of Whiteness. Race and the Making of the American Working Class*. San Francisco: Verso.
- SAFI, M. [2009], « La dimension spatiale de l'intégration : évolution de la ségrégation des populations immigrées en France entre 1968 et 1999 », *Revue Française de Sociologie*, vol. 50, n° 3, p. 521-552.
- . [2010], « Immigrants' Life Satisfaction in Europe: Between Assimilation and Discrimination », *European Sociological Review*, vol. 26, n° 2, p. 159-176.
- . [2011], « Penser l'intégration des immigrés : les enseignements de la sociologie américaine », *Sociologie*, vol. 2, n° 2, p. 149-164.
- SAFI, M. [2013], *Les inégalités ethno-raciales*. Paris: La Découverte.
- SAFI, M. et P. SIMON. [Forthcoming], « La mesure des discriminations ethniques et raciales : représentations, expériences subjectives et situations vécues », *Economie et Statistique*, vol., n°, p.
- SILBERMAN, R. et I. FOURNIER. [2006], « Les secondes générations sur le marché du travail en France : une pénalité ethnique ancrée dans le temps. Contribution à la théorie de l'assimilation segmentée », *Revue Française de Sociologie*, vol. 47, n° 2, p. 243-292.
- SIMON, P. [2012], « Les revirements de la politique d'immigration », *Cahiers français*, vol., n° n°369, p.
- TUOT, T. [2013]. « La grande Nation : pour une société inclusive - Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration ».

WARD, J. [2008], « White Normativity: The Cultural Dimensions of Whiteness in a Racially Diverse LGBT Organization », *Sociological Perspectives*, vol. 51, n° 3, p. 563-586.
WIHTOL DE WENDEN, C. [2010], « Accueil, l'état de la France », *Projet*, vol. HS 01, n° 7, p. 49-55.
WIHTOL DE WENDEN, C. [2014], *Faut-il ouvrir les frontières?* Paris: Presses de Sciences Po.

Publié dans laviedesidees.fr, le 28 mars 2014

© laviedesidees.fr