LE « MODÈLE FRANÇAIS D'INTÉGRATION » : POLITIQUES PUBLIQUES ET CRISE SOCIALE

SOMMAIRE

Les émeutes de l'automne 2005 en sol français ont montré avec force que le modèle d'intégration français est en crise, ne répondant pas adéquatement aux enjeux posés par la société globalisée et multiculturelle du 21e siècle. Le modèle français d'intégration, vers lequel se tournent d'autres pays européens, est assimiliationniste tout en tenant compte des apports des immigrés à la société. L'auteur explore dans cet article ce modèle à la définition récente, les contradictions inhérentes à ce modèle et la politique d'intégration. Il conclut en demandant s'il faudrait revoir le modèle : antidiscrimination ou intégration ? L'accès à l'égalité ne repose pas nécessairement sur une indifférenciation des publics; il est probable que le modèle d'intégration français soit relativement efficace pour produire une identité commune et un sentiment d'appartenance. L'unité dans l'inégalité : il y a sans doute des paramètres qui peuvent être améliorés dans le modèle.

Le 27 octobre 2005, après la mort de deux adolescents d'origine immigrée poursuivis par la police, commençait en France une série d'émeutes urbaines dans des quartiers populaires de banlieue. S'étendant à de nombreux quartiers en région parisienne, puis dans l'ensemble de la France, ces émeutes ont duré jusqu'au 17 novembre 2005. Le bilan de ces nuits est assez impressionnant : près de 10 000 véhicules brûlés, 2 921 interpellations effectuées par la police et environ 600 personnes incarcérées, 56 policiers blessés, des dizaines d'écoles, gymnases, entrepôts, supermarchés et commerces, médiathèque incendiés. Bien que les émeutiers n'aient pas fourni d'explication à leur révolte, les diagnostics rendus par les responsables politiques ont été sans ambiguïté : le « modèle d'intégration français » est en crise. Le constat n'est pas nouveau, mais les événements lui ont conféré une acuité incontestable. Que révèle en définitive cette crise, sinon les limites de la conception française de l'intégration à répondre aux enjeux posés par la société globalisée et multiculturelle du 21e siècle ?

La crise rencontrée par le modèle français d'intégration peut surprendre au moment où de nombreux pays européens commencent à s'en inspirer pour renforcer leur cohésion nationale. Sans avoir jamais été véritablement codifié avant la fin des années 1980, ce modèle est contemporain de l'avènement de l'État-nation lors de la fondation de la Troisième République (1871-1940) (Noiriel, 1988). Marqué par une conception très assimilationniste, le modèle a progressivement évolué vers une prise en compte des apports des immigrés à la société et la reconnaissance de spécificités culturelles. Ce mouvement n'a cependant pas remis en question la suprématie des « normes et valeurs » nationales que les immigrés doivent adopter pour pouvoir participer pleinement à la société française. C'est que les relations entre la France et « ses immigrés » ont souvent été conflictuelles et toujours contradictoires (Viet, 1998). Le rapport à l'histoire, tout d'abord : pendant longtemps, une étrange amnésie a été entretenue sur le rôle joué par l'immigration dans la formation de la société française. Cette situation a changé récemment avec la multiplication de travaux historiques consacrés à l'immigration et la création d'un musée de l'immigration appelé Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration, qui devrait ouvrir en 2007. Le modèle a pour objectif de faire des immigrés des « Français comme les autres », mais les discriminations fondées sur l'origine ethnique ou raciale qui ont longtemps été méconnues contredisent cet objectif d'égalité, non seulement devant la loi, mais également dans la vie sociale. Enfin, la révision de ce que j'appellerai le mythe national en fonction de la pluralité des pratiques et des héritages suscite un débat autour de deux enjeux stratégiques : 1) celui relatif à la prise en compte de la diversité ethnique de la population et de sa traduction non seulement dans l'aménagement des formes sociales, mais aussi dans l'imaginaire national; 2) la poursuite d'une égalité effective par des politiques publiques visant spécifiquement les groupes exposés aux discriminations, ce qui suppose de les identifier et de décrire les mécanismes des traitements défavorables insidieux.

PATRICK SIMON
Institut national d'études démographiques (INED)

Un « modèle » à la définition récente

Bien qu'elle soit un pays d'immigration depuis le milieu du 19e siècle et que la « question des étrangers » alimente les débats politiques tout au long du 20e siècle, on ne trouvera pas de définition normative de l'intégration avant la fin des années 1980. La signification de l'intégration s'est déduite pendant longtemps des conditions énoncées dans le code de la nationalité, de leurs circulaires d'application et des débats qui ont entouré ses réformes successives (Weil, 2002). La définition institutionnelle des « règles » et des modalités par lesquelles se réalise, et s'est réalisé au cours du siècle et demi, le processus d'incorporation des étrangers au corps national a été proposée par le Haut Conseil de l'Intégration :

> L'intégration consiste à susciter la participation active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière-pensées que subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu social. […] Elle postule 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 (HCI, 1993).

Réactualisant la tradition assimilationniste qui caractérise le modèle national français, le HCI établit un subtil dosage entre droits et devoirs des « femmes et hommes appelés à vivre durablement sur notre sol », adhésion aux valeurs fondamentales de la République et la nécessaire transformation de la société française pour « faire une place » aux nouveaux arrivants. Ce « modèle d'intégration» fait la synthèse de la longue histoire de l'immigration et condense les principes fondamentaux de ce qui va devenir la politique d'intégration :

- L'intégration est individuelle et ne tolère pas l'inscription des immigrés dans des communautés structurées qui, par leur institutionnalisation, mettraient en péril l'unité du corps national;
- L'entrée dans la citoyenneté, c'est-à-dire l'acquisition de la nationalité française, demeure le pivot du processus d'intégration. Le maintien d'un code de la nationalité relativement ouvert garantit la permanence des « brassages » et évite que la confusion entre citoyenneté et nationalité ne se traduise par la constitution et la reproduction de « minorités » distinguées par le statut juridique;
- L'intégration est liée au principe d'égalité dont elle vise à renforcer la traduction dans la réalité sociale.

Ainsi formulée, la doctrine de l'intégration entre souvent en contradiction avec des pratiques, y compris institutionnelles, qui s'écartent de ces principes généraux. L'opposition résolue à toute forme de reconnaissance de communautés constituées qui feraient écran entre les pouvoirs publics et les individus est ainsi souvent contredite par des compromis locaux et arrangements institutionnels. La volonté de ne pas cibler spécifiquement les immigrés dans les politiques publiques est depuis longtemps compensée par des applications pragmatiques qui prennent en compte l'origine, de façon positive ou négative d'ailleurs[1]. En quelque sorte, la politique française d'intégration se caractérise par la recherche de cet équilibre miraculeux et, selon de nombreux commentateurs, inaccessible entre une tolérance active aux différences, comportant des concessions à l'égard de leur expression publique, et l'affirmation vigilante du « principe d'indifférenciation ».

> Pendant longtemps, une étrange amnésie a été entretenue sur le rôle joué par l'immigration dans la formation de la société française. Cette situation a changé récemment avec la multiplication de travaux historiques consacrés à l'immigration et la création d'un musée de l'immigration appelé Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration, qui devrait ouvrir en 2007.

Les contradictions du modèle d'intégration

Fondamentalement, le modèle français d'intégration a fonctionné sur un effet de croyance. Les réalités sociales étaient multiculturelles, mais la mémoire n'a gardé que des traces de l'homogénéisation forcée des populations dans un creuset commun. Les travaux historiques ont montré que les trajectoires suivies par les immigrés à la fin du 19e siècle et dans l'entre-deux-guerres ont été marquées par de fortes concentrations résidentielles à proximité des bassins de production et des regroupements communautaires dans des réseaux associatifs couvrant un large spectre d'activités. Le panorama dressé sur l'intégration des Polonais, Italiens ou Arméniens dans les années 1930 avec la mémoire d'une intégration individuelle, rapide et silencieuse. L'utilisation stratégique et déformée de l'histoire est révélatrice des difficultés à comprendre et analyser ce qui se joue aujourd'hui dans l'intégration des immigrés (Noiriel, 2002). Dépeindre en des termes idylliques les conditions sociales et politiques de l'incorporation des immigrés de l'entre-deux-guerres n'est pas seulement erroné, cela met en relief les problèmes rencontrés par les immigrés venus dans les années 1950 à 1970 et leurs descendants. Or rien n'autorise à rapporter la crise actuelle du modèle d'intégration à des particularités propres aux immigrés d'aujourd'hui. L'hypothèse d'un « refus de l'intégration » ou d'une « inassimilabilité » n'est ni nouvelle –

elle a été largement évoquée à propos des Italiens ou des Juifs polonais dans les années 1930 par exemple (Schor, 1996) – ni fondée sur des caractéristiques, des revendications ou des projets radicalement différents pour les derniers arrivés.

On observe deux véritables nouveautés dans le paysage de « l'immigration » de ces trente dernières années. Le fait qu'une partie importante des migrants venus dans les années 1950 à 1980 soit originaire de l'ancien empire colonial français change considérablement les conditions même de l'intégration. L'expérience post-coloniale de la société française commence seulement à être reconnue et pourrait expliquer les divergences importantes entre la situation des originaires du Maghreb ou d'Afrique Sub-Saharienne et les migrants d'Europe du Sud. La seconde nouveauté, liée à la situation post-coloniale, tient à l'apparition d'une « question de la seconde génération ». En théorie, le modèle d'intégration a pour objectif de transformer les immigrés en citoyens français en une génération en agissant non seulement sur la nationalité, mais aussi sur la transmission des identités et des pratiques pour éviter que ne se reproduisent les spécificités héritées de l'immigration. En ce sens, l'idée même de « seconde génération » est contradictoire avec l'horizon de l'intégration. Pourtant, et bien que se considérant comme des Français à part entière, les descendants des immigrés continuent à subir des discriminations et sont perçus comme des *outsiders* devant encore trouver leur voie d'intégration. Leur citoyenneté ne les met pas à l'abri des préjugés et des stéréotypes dégradants. Face à cette expérience, le rappel insistant de leur « défaut d'intégration » pousse de nombreux descendants d'immigrés à refuser le terme lui-même. Mais sont-ils véritablement concernés par la politique d'intégration ?

En quelque sorte, la politique française d'intégration se caractérise par la recherche de cet équilibre miraculeux et, selon de nombreux commentateurs, inaccessible entre une tolérance active aux différences, comportant des concessions à l'égard de leur expression publique, et l'affirmation vigilante du « principe d'indifférenciation ».

Une politique d'intégration est-elle possible ?

Il est délicat de définir précisément ce que recouvrent les « politiques d'intégration » tant leurs domaines d'application débordent les territoires balisés de l'action publique et leurs frontières administratives. Transversale par définition, la politique d'intégration réunit des actions portant sur le logement, l'éducation, l'emploi, l'action sociale, l'organisation des services publics, etc. Le problème est que la plupart des actions concourrant à l'intégration ne visent pas spécifiquement les « immigrés », et que celles qui leur sont directement adressées sont souvent relativement marginales (Joint-Lambert, 1997). La dispersion des actions se traduit en particulier par l'absence d'un ministère chargé de l'intégration. Depuis 2003, un comité interministériel est chargé de l'intégration, mais ses prérogatives ne valent pas celles d'un ministère en exercice. Les moyens consacrés à la politique d'intégration sont également difficiles à identifier parmi les mesures d'ordre général.

Dans ses interventions concrètes, la politique d'intégration s'est surtout attachée à faciliter l'accueil et l'installation des immigrés tout en cherchant à les incorporer dans les actions de droit commun. Dernier dispositif en date, le Contrat d'Accueil et d'Intégration, initié en 2003 et confirmé par la *Loi de programmation sur la cohésion sociale* du 18 janvier 2005, s'inscrit dans cette oscillation entre ouverture de la société à l'expression des spécificités et imposition d'une norme collective par ailleurs disputée. Son inspiration est explicitement du registre de l'assimilation, en requérant des immigrés nouvellement arrivés un engagement à suivre une formation civique et éventuellement linguistique. Des plate-formes locales reçoivent les migrants étrangers et leur famille qui doivent signer un véritable contrat pour obtenir la délivrance de leur titre de séjour. En ce sens, l'intégration est devenue une prescription pour bénéficier des droits au séjour. Ce lien entre politique d'intégration et politique d'immigration tend à se durcir dans la nouvelle loi du 24 juillet 2006, dans une évolution comparable à celle enregistrée au niveau européen.

L'autre problème consiste à savoir qui est concerné par l'intégration et formerait le public ciblé par les interventions. Les « étrangers », les « exclus », les « femmes immigrées », les « jeunes issus de l'immigration », les « minorités visibles » forment des groupes interchangeables dont le repérage fait souvent appel à des critères inexistants dans les classifications administratives (l'origine ou la « race »). Le succès remporté par les politiques territoriales, dont la « Politique de la ville », s'explique en partie par la nécessité de ne pas définir un public par son origine et en particulier de ne pas développer de traitements préférentiels ciblés sur les populations immigrées ou d'origine immigrée. L'essentiel des moyens financiers de la politique d'intégration transite par ces dispositifs territoriaux qui sont fortement soutenus par le FASILD[2], seule agence spécifiquement dédiée aux populations immigrées. Le fait que les quartiers relevant de la politique de la ville se caractérisent par une forte concentration des populations immigrées permet d'afficher une politique préférentielle territoriale sans cibler des « minorités ». Une telle stratégie porte en elle ses limites : elle fait de la ségrégation urbaine la principale explication à la

persistance des inégalités qui frappent les immigrés et leurs descendants.

Enfin, on peut s'interroger sur le sens même d'une politique qui cherche à agir sur les représentations plus que sur les comportements. Qui veut-on changer à travers ces politiques : les immigrés qu'on veut adapter à la société française ou les structures et les institutions qu'il faut ouvrir aux *outsiders* pour accélérer l'émergence de la société multiculturelle ? L'interprétation actuellement défendue par la politique d'intégration française se situe plutôt du côté de la transformation des immigrés pour leur permettre de mobiliser les ressources sociales disponibles (augmenter leur capital humain), ce qui va de pair avec une entrée dans le *mainstream* de la population. Adoption de pratiques sociales et culturelles, mobilisation de références communes, manières de se conduire et répertoires de « présentation de soi » constituent un passage obligé pour accéder à l'égalité. En résumé : devenir semblables à la majorité pour devenir des égaux. Ce lien entre intégration et non-discrimination prend de l'importance alors que la France, comme de nombreux pays européens, s'engage dans un programme d'action contre les discriminations à la suite des directives européennes de 2000.

Adoption de pratiques sociales et culturelles, mobilisation de références communes, manières de se conduire et répertoires de « présentation de soi » constituent un passage obligé pour accéder à l'égalité. En résumé : devenir semblables à la majorité pour devenir des égaux.

Changer de modèle : l'antidiscrimination contre l'intégration

Par leur ampleur et la diversité des domaines concernés, les discriminations « ethniques et raciales » contrarient l'intégration sur le long terme des populations immigrées et de leurs enfants. En favorisant l'exclusion de certains groupes liés à l'immigration du champ social et économique, l'extension des pratiques discriminatoires enferment ces populations dans leur singularité et contribuent à la formation de « minorités ethniques ». Cette dynamique constitue un véritable paradoxe pour le modèle d'intégration et signe sans doute son échec le plus spectaculaire. En voulant éviter une trop grande *visibilité* du fait multiculturel, le modèle aurait accéléré la formation d'identités segmentées.

Depuis 1998 et à la suite de nombreux rapports officiels et de résultats de recherches, une politique de lutte contre les discriminations est venue se superposer à la politique d'intégration. Deux directives européennes prises en juin et septembre 2000 ont engagé une vaste transformation du cadre juridique de traitement des discriminations. Transposées dans le droit français avec la *Loi relative à la lutte contre les discriminations* votée en novembre 2001 et la *Loi de modernisation sociale* de janvier 2002, ces directives européennes ont fortement contribué à mettre la thématique des discriminations sur l'agenda politique. Une Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) a été créée en 2004 et traite de tous les motifs de discrimination énoncés dans la directive européenne. Au-delà de la mise en place des outils d'intervention, le débat politique et médiatique s'est progressivement porté sur les discriminations qui sont devenues en moins de dix ans un problème public crucial.

Si les discriminations contredisent le projet porté par le modèle d'intégration, la stratégie d'action pour les combattre repose sur un paradigme radicalement différent. Il ne s'agit plus de surmonter des handicaps culturels et sociaux, ce qui est le propre d'une politique d'intégration, mais de rétablir l'égalité des droits entre individus disposant d'une légitimité équivalente quelles que soient leurs différences objectives. Le problème ne se situe donc plus dans une défaillance des immigrés ou de leurs descendants (qui n'arrivent pas à s'intégrer et qu'il faut aider), mais dans l'incapacité de la société française à reconnaître et attribuer les mêmes droits, *au-delà* de la diversité des origines. Alors que l'intégration pose avant tout la question de la fusion pour constituer une unité plus ou moins formelle, l'antidiscrimination vise l'égalité dans la diversité. La conduite simultanée des deux politiques génère d'importantes contradictions dans les discours et les actions.

Or, la crise du modèle d'intégration invite à en réviser les fondements, les objectifs et les moyens. Du point de vue des objectifs, il ne s'agit plus seulement de réduire les écarts entre immigrés et Français afin de préserver le brassage séculaire dans une matrice commune, mais surtout de restaurer l'égalité de traitement afin d'égaliser les conditions. La lutte contre les discriminations offre un contenu à une politique qui comportait plus de déclarations d'intention que d'instruments opérationnels pour peser sur les mécanismes sociaux. Cependant, le changement social nécessaire à la réalisation de ces objectifs commence par une prise de conscience du caractère multiculturel de la société française et de sa profonde diversité. La poursuite d'une égalité effective, dans une visée pragmatique, nécessiterait de réviser les logiques des politiques de redistribution. En particulier, l'accès à l'égalité ne repose pas nécessairement sur une indifférenciation des publics, contrairement à ce qu'a longtemps énoncé la doctrine du modèle républicain (identiques donc égaux). En revanche, il est probable que le modèle d'intégration français soit relativement efficace pour produire une identité commune et un sentiment d'appartenance. L'unité dans l'inégalité : il y a sans doute des paramètres qui peuvent être améliorés dans le modèle.

Références

Blanc-Chaléard, M. C. 2001. *Histoire de l'immigration*, Paris, La Découverte.

HCI. 1993. *L'intégration à la française*, Paris, UGE 10/18.

Join-Lambert, M.-T., dir. 1997. « La politique d'intégration des populations immigrées », dans *Politiques sociales,* Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, p. 649-667.

Noiriel, G. 1988. *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe - XXe siècle*, Paris, Seuil.

———. 2002. « Petite histoire de l'intégration à la française », *Le Monde Diplomatique*, janvier.

Schor, R. 1996. *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin.

Viet, V. 1998. *La France immigrée. Construction d'une politique 1914-1997*, Paris, Fayard.

Weil P. 2002. *Qu'est-ce qu'un Français ? : histoire de la nationalité française de la Révolution à nos jours*, Paris, Grasset.

Notes

[1] Voir la position défendue par le HCI qui reconnaît la légitimité de liens et solidarités actives entre personnes de même origine, tout en soulignant le danger que représente la constitution de « regroupements communautaires durables » et, plus encore, leur reconnaissance institutionnelle.

[2] Fond d'Action Social pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations.



Canadian Diversity
Diversité canadienne

Following earlier international comparative editions of this publication, which focused on Multicultural Futures and National Identity and Diversity, Metropolis supported in 2005 a special issue of this magazine focused on "Negotiating Religious Pluralism: International Approaches." This special issue, guest edited by Matthias Köenig (University of Bamberg, Germany), includes over twenty articles on how Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, Germany, Greece, India, Indonesia, the Netherlands, New Zealand and Norway address issues arising from religious pluralism.

Ce numéro spécial de la *Revue de l'intégration et de la migration internationale* est axé sur un champ d'étude en grande partie oublié par les universitaires et peu traité par les décideurs et les intervenants, soit les liens entre la religion et la migration. Il comprend des articles du Canada, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, ainsi qu'un article sur la laïcité au Québec. John Biles (Équipe du projet Metropolis) et Paul Bramadat (Université de Winnipeg) ont dirigé la préparation de ce numéro spécial, qui fait état des liens plus étroits établis entre la recherche et la politique dans le cadre du projet Metropolis.

To obtain a copy / Pour obtenir un examplaire : canada@metropolis.net.