

INTÉGRER LES « IMMIGRÉS » OU LA POLITIQUE DE L'INJONCTION CONTRADICTOIRE

*par Laure-Leyla Malicet-Chebbah **

Qu'elle soit attachée à la réglementation des flux ou désignée comme objet d'une politique à part entière, la problématique d'intégration, telle qu'elle est appréhendée par les pouvoirs publics en France, consiste en une injonction adressée aux « immigrés ».

Maîtriser les entrées et la délivrance des titres de séjour est justifié par la préoccupation de mieux intégrer ceux qui sont déjà là ; le financement de « projets » dans les quartiers, le monde scolaire, etc. est également présenté comme une option pour encourager l'intégration. Les « immigrés », qu'ils soient étrangers ou Français, sont donc renvoyés à leur devoir d'intégration dans la société française.

Bien que se revendiquant d'un modèle d'intégration à la française, dont les règles et les principes seraient connus de tous, cette injonction d'intégration apparaît contradictoire au regard des modalités d'intervention privilégiées par les responsables politiques. Les enjeux sociaux d'intégration sont sciemment minimisés face aux impératifs réglementaires.

Des objectifs confus et ambigus

« Intégrer les immigrés » est devenu l'un des objectifs affichés de l'intervention publique en matière de gestion de l'immigration. D'abord contenue dans un ensemble de mesures plus ou moins disparates et déconnectées les unes des autres, cette priorité a été affirmée comme le pendant de la gestion réglementaire de l'immigration, dès les années 1970, et structurée, principalement à partir des années 1980, en une intervention indépendante qualifiée de politique d'intégration.

La pression de l'action associative a largement contribué à impulser le premier mouvement, tandis que l'accession, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, d'acteurs, jusque là investis dans ce courant militant, à des postes de professionnels dans l'intervention sociale a accéléré le second.

Ce double processus a favorisé un affichage du traitement de la question immigrée, non plus seulement centré sur des procédures réglementaires ou du travail législatif, mais également sur des individus, les « immigrés ». Si cette logique a contribué à rendre légitime l'émergence d'une politique d'intégration, elle s'est également développée sur le maintien d'un diagnostic et de solutions restés confus et souvent paradoxaux.

** Docteur en science politique, chargée de recherche*

(1) P. Muller, « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, p.101.



« Chaque politique est porteuse d'une idée du problème, d'une représentation du groupe social qu'elle contribue à faire exister et d'une théorie du changement social » (1) : l'appropriation par les pouvoirs publics de la problématique d'intégration des populations immigrées n'a pas échappé à cette règle. Les hésitations à sortir ou au contraire à ancrer le traitement de cette problématique dans la politique de gestion de l'immigration, de même que le débat non résolu sur l'opportunité d'engager une intervention spécifique, ou au contraire diffusée dans l'ensemble des services de droit commun, constituent les deux éléments principaux sur lesquels repose cette contradiction. Les acteurs publics ou privés n'appréhendent pas tous de la même manière le « problème d'intégration ». En fait, seule la croyance en l'existence de ce problème semble réunir la majorité d'entre eux. Ces disparités sont indéniablement à la source des difficultés attachées à la politique d'intégration (2).

La législation, comme l'élaboration d'un système politico-administratif, la répartition des compétences ou l'acuité croissante des enjeux électoraux autour de la question « immigrée » ont plus volontiers accordé la priorité à l'objectif de contrôle, laissant dans l'ombre les questions sociales et celle de l'intégration. La problématique d'intégration en a été reléguée au rang des priorités secondaires en matière de gestion de l'immigration.

Ainsi, le cloisonnement institutionnel maintenu localement (3), malgré des dispositifs destinés à favoriser une concertation entre aspects réglementaires et sociaux, a entériné une politique d'intégration autonome de la gestion des flux migratoires. L'impasse sur les enjeux croisés de ces deux objectifs a donc été faite (4). Que ce soit au niveau du regroupement familial ou de l'accession à la nationalité française des enfants d'immigrés, les enjeux sociaux, identitaires et citoyens qui sont au cœur de l'intégration républicaine ont été largement ignorés au profit des procédures.

La volonté de freiner les flux migratoires en restreignant les conditions d'entrée sur le territoire, ou en luttant contre l'immigration clandestine, a débordé sur le champ de l'intégration. Les débats autour du droit du sol ont été exemplaires, désignant les Français d'origine étrangère, ou supposée telle, comme suspects et illégitimes, et la mise en œuvre de la « manifestation de volonté » a révélé les objectifs restrictifs poursuivis par la réforme. La frilosité des pouvoirs publics à s'engager de manière offensive sur le champ de la lutte contre les discriminations (5) a montré les limites de l'injonction d'intégration. L'alibi ethno-culturel semble ainsi avoir pris le dessus d'un diagnostic socio-économique plus poussé. À la faveur de ce mouvement, le « problème d'intégration » a même été institué comme la clé des difficultés sociales, particulièrement visibles en milieu urbain.

(2) Elles contribuent à entretenir un manque de clarification au niveau du diagnostic et un éclatement dans l'énoncé des objectifs assignés à l'intervention des pouvoirs publics.

(3) Les tensions entre DDASS et délégations régionales de l'OMI sur la gestion du regroupement familial, de même la place réduite conférée aux représentants de la DDASS et de la DDTE au sein des Commissions de séjour préfectorales, ne sont que deux exemples parmi d'autres.

(4) Et la problématique d'intégration est restée minimisée dès lors que les impératifs réglementaires étaient en jeu.

(5) Ou leurs réticences à soutenir l'engagement politique d'associations de jeunes.

Peut-on intégrer en séparant ?

Par ailleurs, la contradiction entre la référence à un modèle d'intégration républicain individuel et l'élaboration, puis la mise en œuvre, d'une politique publique agissant sur une catégorie identifiée comme un groupe homogène est un des points de contradiction forts de l'intervention publique. La nécessité de fixer, de déterminer des critères, d'élaborer des diagnostics et de concevoir des priorités d'action est en effet aux sources de l'action publique et nécessite une globalisation pour déterminer l'objet de la politique à conduire.

Alors que la réglementation des flux permet de définir une catégorie en fonction de son statut juridique (6), l'« étranger », l'intervention en matière de politique d'intégration a contribué à faire émerger une autre catégorie, volontairement maintenue dans le flou, « l'immigré ». Ce groupe social institué par la nomenclature officielle (7) (« l'immigré » peut n'avoir jamais immigré) n'a pas fait l'objet d'une définition explicite, celle-ci ne pouvant être décryptée qu'au travers des décisions prises par les acteurs investis dans la politique de gestion de l'immigration. Or le public des jeunes nés en France de parents étrangers est explicitement désigné comme le révélateur et le premier concerné par les difficultés d'intégration.

Par ailleurs, la place accordée à la négociation, à la concertation et à l'intervention locales a eu pour effet d'isoler les instances nationales (8) à commencer par la Direction de la population et des migrations ou le siège du Fonds d'action sociale en donnant une marge de manœuvre importante aux acteurs locaux. Si les disparités locales, au niveau de l'appréhension des problématiques, des solutions soutenues ou envisagées et des priorités retenues ont été limitées par des consignes et des logiques plus globales, leur sur-évaluation par les responsables locaux a conduit à discréditer la portée symbolique et globale du message d'intégration. Résumée en une injonction, la nécessité d'intégration, ce message est donc resté flou, tant au niveau des objectifs poursuivis, des moyens mobilisés que du public concerné.

Face à l'affirmation selon laquelle l'intégration des immigrés serait en panne, le traitement de la problématique d'intégration par les pouvoirs publics amène donc à poser cette question : est-ce cette intégration qui faillit, ou bien la responsabilité en incombe-t-elle aux modes d'intervention destinés à la favoriser ?

Laure-Leyla Malicet-Chebbah

(7) J.-P. Worms,

« Reconquérir la citoyenneté pour reconstruire l'État », *Esprit*, n° 207, décembre 1994, p. 114-115.

(8) On peut faire le rapprochement avec l'évolution de la politique de la ville :

D. Dammane, B. Jobert, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », p. 28.