



La politique d'intégration en France

Quels enseignements en tirer pour l'Allemagne?

Benedict Göbel

Résumé

- Depuis le 19^{ème} siècle, la France est un pays d'immigration. L'immigration autrefois surtout européenne a évolué et est aujourd'hui principalement marquée par les pays africains et asiatiques.
- Pendant longtemps, l'intégration était synonyme de naturalisation et de l'acceptation des principes républicains fondamentaux. L'État s'engage en faveur d'une égalité de traitement sans compromis de ses citoyens, tandis que les citoyens s'engagent à accepter les principes fondamentaux de la République.
- Depuis les années 80, une politique d'intégration a été mise en place avec des offres culturelles, une aide à l'intégration sur le marché du travail et la construction de logements. La lutte contre les discriminations est quant à elle devenue partie intégrante de la politique.
- Malgré cela, la France continue à faire face à d'important problèmes d'intégration. Le sujet divise la nation, surtout depuis les émeutes qui ont eu lieu dans les banlieues en 2005. La problématique de l'intégration a aujourd'hui déclenché un débat qui ébranle les principes fondamentaux de la République.
- Pour l'Allemagne, l'expérience française permet de tirer deux conclusions essentielles : d'une part, les constatations faites en France prouvent qu'il ne faut en aucun cas négliger les répercussions des facteurs socioculturels sur l'intégration. D'autre part, elles démontrent la pertinence d'un discours politique d'intégration solide, plaçant au centre des préoccupations l'assimilation à des principes fondamentaux communs.

INHALT

-
- 2 | Introduction**
 - 2 | Immigrés et étrangers en France : un inventaire**
 - 3 | La France, un pays d'immigration**
 - 5 | Intégration et perception républicaine**
 - 6 | La découverte de la politique d'intégration dans les années 80**
 - 7 | La perte de repères pour la politique d'intégration depuis le début des années 2000**
 - 8 | Récapitulatif et constatations**
 - 10 | Quels enseignements en tirer pour l'Allemagne ?**
-

Les statistiques ne répertorient que les étrangers ou les personnes nées hors France

Introduction

La politique d'intégration française ne jouit pas d'une bonne réputation en Allemagne ni en Europe. Les associations négatives sont nombreuses. Les émeutes assorties de violence dans les banlieues françaises en 2005, dont les images ont fait le tour du monde, ont ainsi attiré l'attention de manière durable sur la misère sociale des immigrés. Le terme « Banlieue » est depuis lors synonyme d'indifférence politique et de l'échec des efforts d'intégration. Les attaques islamistes sanglantes des derniers mois et années ont confirmé cette impression désastreuse. Le cas de Mohamed Merah¹, l'attaque des locaux du magazine satirique Charlie Hebdo et du supermarché casher en janvier 2015, les attentats-suicides du Stade de France et le massacre du Bataclan en novembre 2015 sans oublier la dernière attaque à Nice le 14 juillet 2016 ou encore l'assassinat du prêtre Jacques Hamel dans une église à Saint-Étienne-du-Rouvray : tous ces événements semblent être le résultat triste mais apparemment inévitable de l'échec de la politique d'intégration².

Il est intéressant de noter que cette conception s'oppose à une perception historique positive qu'a la France de sa politique d'intégration³. Pendant longtemps, et ce depuis la Révolution en 1789, la France s'est considérée comme un exemple d'ouverture et de tolérance. Aujourd'hui, dans le monde de la politique, cette rhétorique de l'échec ne fait pas l'unanimité⁴, et certaines institutions majeures du pays continuent à soutenir la politique d'intégration française. Il y a quelques années, le rapport du Haut Conseil à l'Intégration expliquait : « Bien que contesté, le modèle d'intégration français démontre quotidiennement que l'intégration en France, ça marche ! »⁵. Les derniers chiffres officiels de l'index des politiques d'intégration européennes, le MIPEX 2014⁶, sont moins brillants, sans toutefois être dramatiques. Sur une échelle de 100 points, la France atteint ainsi une note de 54, supérieure de 5 points à la moyenne de l'UE (49 points) et à seulement 8 points derrière l'Allemagne (62 points). Dans l'indicateur concernant la « lutte contre les discriminations », la France atteint même un résultat supérieur à la moyenne avec 77 points (contre 58 pour l'Allemagne).

Pour comprendre comment une telle contradiction a pu voir le jour, nous allons d'abord nous pencher sur le développement historique de la politique d'intégration française, avant d'aborder les spécificités de l'approche française de l'intégration. Eu égard aux problèmes actuels en Allemagne, il sera possible d'en tirer des conclusions intéressantes pour la tournure à donner aux efforts allemands en termes d'intégration.

Immigrés et étrangers en France : un inventaire

En France, la manière dont les statistiques sur les étrangers et les immigrés sont recueillies se révèle fort complexe et quelquefois difficile à comprendre⁷. Ainsi, quand on réalise des statistiques, il est interdit de poser des questions personnelles ayant trait à la religion, l'ethnie ou la vision du monde en vertu du principe de neutralité républicaine. Les chiffres font une distinction entre étrangers, immigrés et descendants d'immigrés. Les statistiques officielles recensent uniquement les personnes nées en dehors du territoire français (immigrés) ou qui ne disposent pas de la nationalité française (étrangers). L'immigré est donc différent de l'étranger en ce qu'il possède la nationalité française.⁸ Le terme « Immigré » ne doit donc pas être confondu avec la désignation courante en Allemagne d'une personne « avec un contexte de migration » (Migrationshintergrund), qui englobe aussi bien les immigrés que les descendants d'immigrés⁹. En France, les descendants d'immigrés ne

font pas l'objet d'un recensement séparé dans les statistiques réalisées chaque année par l'Institut national de la statistique (INSEE). Toutefois, depuis quelques années, des études spéciales se penchent sur le cas de la situation des immigrés de deuxième, troisième et désormais aussi quatrième génération¹⁰.

Selon les indications de l'Institut national de la statistique, la France accueillait en 2013 5,8 millions d'immigrés, ce qui correspond à un pourcentage de la population totale de 8,9 %¹¹. On peut noter que ce pourcentage n'a que peu augmenté (de 1,5 %) depuis le milieu des années 70 (entre 1975 et 2013). Grâce à une politique de naturalisation généreuse, les chiffres tendent même à une baisse du nombre d'étrangers de 6,5 % à 6,2 % sur la même période¹². Même si les chiffres sont restés relativement stables, on constate de grands changements quant à la provenance des immigrés. Avant les années 70, l'immigration était ainsi fortement marquée par les migrants européens venus d'Italie, d'Espagne et du Portugal. Au cours des dernières décennies, elle provient toutefois de plus en plus souvent des anciennes colonies françaises en Afrique du nord et en Asie. Alors qu'en 1962, la part d'immigrés européens représentait encore 79 % du chiffre total, elle a baissé pour atteindre 38 % en 2010. Sur la même période, le nombre d'immigrés venus d'Afrique et d'Asie a augmenté de respectivement 15 % et 2 % pour atteindre 43 % et 14 %¹³. Quand on sait que la moitié des immigrés venant de l'Asie sont originaires de Turquie, on peut en conclure que l'immigration vers la France depuis les années 80 est avant tout musulmane.

De manière générale, le pourcentage d'immigrés par rapport à la population totale est quasiment identique en France et chez ses voisins européens. La principale différence réside dans l'hétérogénéité et l'âge des immigrés. Le nombre de descendants d'immigrés est ainsi une spécificité française. Selon une étude mandatée par le Ministère de l'intérieur, il s'élevait en effet à 6,8 millions en 2012, soit 11 % de la population¹⁴. La part de descendants d'immigrés est donc supérieure à celle des immigrés eux-mêmes (8,9 %). Si on compare ces chiffres avec ceux des autres groupes de population, le nombre de descendants d'immigrés présente une croissance supérieure à la moyenne. Entre 2007 et 2012, le groupe a augmenté de 800 000 personnes environ et a ainsi contribué, malgré les chiffres constants de l'immigration, à une diversité croissante en France en raison de la natalité élevée chez les immigrés. Ainsi, la communauté musulmane se place en deuxième position en France, avec 2,1 millions de musulmans pratiquants estimés¹⁵.

La France, un pays d'immigration

Dès le milieu du 19^{ème} siècle, la France s'est établie en Europe comme un pays d'immigration. Elle se démarque ainsi du grand nombre de ses voisins européens qui jusqu'à l'aube du 20^{ème} siècle présentaient des taux de natalité élevés et une émigration importante¹⁶. Plusieurs vagues d'immigration ont marquées la France depuis le 19^{ème} siècle, avec pour résultat une immigration hétérogène et plus ancienne que celle observée en Europe. On compte trois grandes vagues d'immigration.

Une première vague a débuté dans le cadre de la Révolution industrielle au milieu du 19^{ème} siècle. Pendant le Second Empire français (1851 -1870), la France a été contrainte de compenser la baisse de sa population par le recrutement de travailleurs dans les états voisins. Entre 1851 et 1891, la France a ainsi accueilli près d'un million d'immigrés, qui venaient surtout de Belgique (465 000), d'Italie (290 000), d'Allemagne (90 000), d'Espagne (80 000) et de Suisse (70 000)¹⁷. Les modalités pour l'immigration ont donc été réglées en conséquence. Jusqu'en 1917, il suffisait

D'une immigration autrefois européenne à une immigration nord-africaine et asiatique

La natalité chez les immigrés est supérieure à la moyenne : leurs descendants sont particulièrement nombreux

Depuis le milieu du 19^{ème} siècle, la France est un pays d'immigration.

Une immigration européenne forte pendant la Révolution industrielle

Dans les années 20, la France est devenue le plus grand pays d'immigration au monde après les États-Unis.

Une immigration de plus en plus hétérogène après la Deuxième guerre mondiale

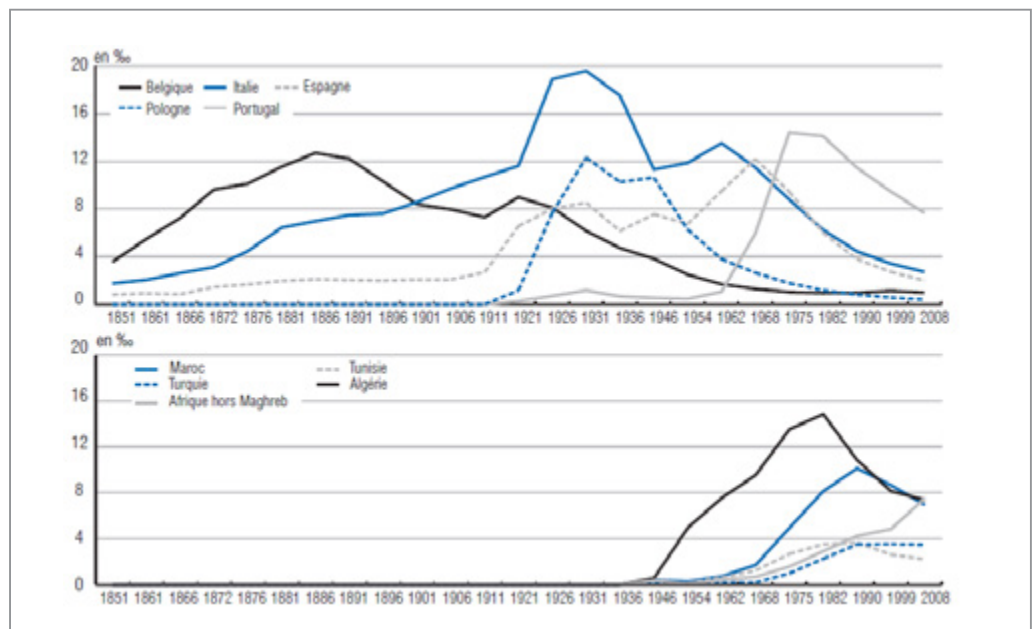
de s'inscrire à la mairie de la commune pour s'installer en France et pouvoir y travailler.

Une deuxième vague d'immigration a commencé après la Première guerre mondiale. La France a réagi aux pertes élevées subies pendant la guerre et la baisse de la natalité pendant les années de guerre en signant plusieurs accords de recrutement, notamment avec l'Italie et la Pologne (1919), la Tchécoslovaquie (1920) et l'Espagne (1932). Jusqu'à la crise économique mondiale de 1929, l'immigration a rapidement évolué, représentant 50 % de la croissance démographique de la France entre 1921 et 1931. Le nombre d'immigrés dans la population française est ainsi passé de 3,1 % à 6,6 % entre 1900 et 1930¹⁸. À cette époque, la France est devenue le plus grand pays d'immigration au monde après les États-Unis¹⁹.

Une troisième vague a eu lieu au cours de la reprise économique des années d'après-guerre. Alors que l'immigration avait baissé pendant la crise économique des années 30 et la deuxième guerre mondiale, la France a décidé de reprendre sa politique d'immigration ouverte dans les années 50 et 60. Des flux migratoires venant d'Italie, de Grèce, d'Espagne, du Portugal, du Maroc, de Tunisie, d'Algérie, de Turquie et de Yougoslavie ont alors contribué à une hétérogénéité des immigrés. Au début des années 60, leur pourcentage avait pour la première fois atteint le chiffre élevé de l'entre-deux-guerres. Il s'est ensuite stabilisé après la prononciation de l'arrêt de recrutement de salariés étrangers en 1974 à un taux d'environ 7,4 %.

Graphique 1 :

Historique des vagues de migration en France par nationalité depuis 1815



Source : INSEE, étude de Gérard Bouvier, *Les descendants d'immigrés plus nombreux que les immigrés*, Edition 2012, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/IMMFRA12_b_VE_posfra.pdf (04.07.2016).

L'arrêt du recrutement de salariés étrangers en 1974 met fin à un siècle de politique d'immigration ouverte

La fin du recrutement de salariés étrangers annoncée par le Président Valéry Giscard d'Estaing représente un véritable tournant dans la politique d'immigration de la France. Dans les années suivantes, cette annonce a été renforcée par d'autres mesures. En 1978 ont été mises en place des mesures de retour des immigrés avec pour objectif déclaré de décider 500 000 immigrés, principalement d'origine nord-africaine, à retourner dans leur patrie²⁰. En janvier 1980, une loi de renforcement des conditions applicables à l'entrée en France a également été approuvée,

mettant en exergue l'immigration illégale. Un retour notable des immigrés dans leur pays d'origine n'a toutefois pas eu lieu. En revanche, la forme de l'immigration a changé. Ainsi, l'immigration qui depuis le milieu du 19^{ème} siècle était surtout masculine et motivée par des raisons professionnelles s'est tournée vers des motifs de regroupement des familles venant des pays d'origine. L'arrêt du recrutement des salariés étrangers annoncés provisoirement en 1974 n'a jamais été remis en question par aucun gouvernement depuis. Ce n'est qu'en 2006 que le souhait de la France d'être un pays d'immigration est revenu sur le devant de la scène par le terme lancé par le Ministre de l'intérieur de l'époque et futur Président Nicolas Sarkozy d'« immigration choisie » pour désigner une immigration consciente et sélective. Depuis 2007, l'immigration est régulée par des listes restrictives des professions avec pénurie de main d'œuvre²¹. Le Président François Hollande n'a pas remis en question cette politique après 2012.

Intégration et perception républicaine

La manière dont la France gère les problématiques liées à l'intégration remonte aux fondements de la perception républicaine ancrée jusque dans la philosophie de la Révolution de 1789. L'intégration dans la société française est depuis perçue comme une obligation bilatérale²². D'une part, l'État s'engage à l'égalité de traitement claire et sans équivoque de ses citoyens dans le sens de la valeur républicaines de « l'égalité » et d'autre part, le citoyen s'engage à accepter les principes fondamentaux de la République, de respecter ses lois et de montrer son appartenance. Du point de vue de la République, le citoyen porte une identité commune qui se définit par la reconnaissance commune de ses principes fondamentaux. Les caractéristiques de la personnalité de chacun font partie de l'espace privé, clairement délimité de l'espace public. En ce qui concerne les critères d'ordre privé ou les caractéristiques identitaires comme la race, la religion, l'origine ou l'opinion publique, l'État les perçoit comme des éléments auxquels il ne doit pas s'intéresser. Ceci explique pourquoi les institutions publiques ne peuvent pas collecter de statistiques donnant des informations ou permettant de conclure à certaines caractéristiques personnelles de ses citoyens²³. Le respect clair de ce principe d'égalité doit être considéré sous l'éclairage de cette neutralité autoproclamée de la République. Cette neutralité a pris une ampleur non négligeable au cours des dernières années surtout, notamment en ce qui concerne la manière dont l'État traite la religion. Ainsi, la laïcité est devenue l'un des principes fondamentaux de la République française depuis son introduction légale au cours du 20^{ème} siècle²⁴.

La France se perçoit moins comme une nation culturelle que comme une nation par volonté (Ernest Renan), qui à la manière des États-Unis est marquée par la conscience de personnifier un idéal politique. Ni les origines, ni le sang ne justifient l'appartenance à la République, mais bien plus un engagement en faveur des valeurs communes de cette même République. Ce rôle dominant de l'appartenance à des valeurs s'exprime encore aujourd'hui dans les qualificatifs typiques de la France nommée fréquemment « Terre des Droits de l'homme », « Pays des Lumières » ou encore « Grande Nation ». Ces termes sont omniprésents dans la politique et les débats intellectuels.

Dans ce contexte, la France ne s'est posée aucune question sur l'intégration pendant sa longue histoire de l'immigration sur plus d'un siècle : arriver en France ou s'intégrer dans la société française signifiaient simplement devenir citoyen. Le fait de prendre la nationalité française scellait ainsi l'assimilation aux principes unificateurs de la République. Le droit en matière de naturalisation a donc été conçu de

La France se perçoit moins comme une nation culturelle qu'une nation par volonté

Pendant longtemps le mot intégration a été synonyme de naturalisation

manière très libérale. Lors de la Révolution française en 1789 déjà, le Français n'était plus le « Sujet de sa Majesté », mais celui qui s'était distingué pour la République française et avait prouvé qu'il était un vrai « citoyen » en acceptant les valeurs de la République²⁵. Simultanément, le « Jus Sanguinis »²⁶, le symbole de la propriété aristocratique des terres, a été remis en question et affaibli. Le Code Civil de 1804 a provisoirement annulé cette réglementation, mais la critique portée au « Jus Sanguinis » depuis 1789 reste un élément constitutif de la conviction républicaine. En 1889, pendant la III^{ème} République, le « Jus Soli » fit finalement son entrée dans la législation française, cent ans avant la République fédérale d'Allemagne. Dès lors était français celui qui était né sur le territoire français. En 1998, cette loi a été étendue par la « Loi Guigou » pour la reconnaissance automatique de la nationalité française des enfants d'immigrés à l'atteinte de la majorité.

C'est ainsi qu'est née une conception purement française de l'intégration qui démarque encore aujourd'hui la France du reste de l'Europe. En France, l'intégration signifie se détacher en tant qu'individu des appartenances ou des traditions rapportées pour s'identifier à un „tout“ républicain unificateur²⁷. Cette démarche n'exclut aucunement les caractéristiques identitaires, mais elles sont considérées comme inférieures à l'identification avec la République. Dans ce cadre, la population française, mais également les immigrés ont toujours été concernés par l'intégration. Faisons une parenthèse pour parler du sort spécial des Corses, des Bretons ou encore des Alsaciens qui ont été très longtemps considérés comme soumis à l'intégration par l'État. Les instruments de l'intégration se composaient de toutes les formes d'institutions publiques, avec en tête l'école (laïque et républicaine), l'administration publique, le service militaire et bien d'autres.

La découverte de la politique d'intégration dans les années 80

Cette approche a changé dans les années 70. L'intégration a suscité plus d'attention ; les pouvoirs publics se sont penchés sur les particularités culturelles. Les pouvoirs politiques se sont ainsi vus obligés d'opérer un revirement dans leur politique d'intégration avec la prononciation de la fin du recrutement de salariés étrangers en 1974. Après une immigration masculine, principalement d'ouvriers, s'ensuit une immigration marquée par le regroupement familial avec l'arrivée de nombreux épouses et enfants. Alors que jusque dans les années 70 les aides octroyées aux immigrés se limitaient à des mesures dans les domaines du logement ou de la recherche de travail, la politique a ensuite découvert qu'il était nécessaire de prendre des mesures de politique d'intégration plus larges.

Le fonds d'action sociale (FAS) mis en place en 1958 pour la construction de logements pour les immigrés s'est développé après 1974 comme un instrument essentiel de la politique d'intégration française. À l'encontre des critiques que l'on entend aujourd'hui, le potentiel que représentaient les communautés locales, les quartiers résidentiels et les unions d'immigrés pour favoriser l'intégration a été reconnu très tôt²⁸. Ainsi, le FAS s'est développé en nouveauté administrative sensée tenir compte des besoins spécifiques des mesures de politique d'intégration. L'une de ses principales caractéristiques résidait dans le fait que les mesures prévoyaient une proximité locale des collaborateurs du FAS avec les projets suivis, contrairement à l'organisation, pour le reste centralisée, de l'administration française. Jusqu'à la fin des années 90, 250 collaborateurs dans 17 agences régionales ont ainsi octroyé environ 9000 subventions pour 5000 projets et associations²⁹. Les objectifs du FAS étaient divers, tous en faveur d'une meilleure intégration des immigrés. D'une part, les offres culturelles ainsi que les programmes destinés aux enfants et aux jeunes ser-

Conception spécifiquement française de l'intégration : l'intégration en tant qu'identification aux principes républicains fondamentaux

Le regroupement familial après l'interruption du recrutement de salariés étrangers en 1974

Création d'instruments d'intégration particuliers

vaient à améliorer la présence et les échanges entre les immigrés et la société d'accueil. D'autre part, le FAS prévoyait également des mesures pour faciliter l'accès au logement, à la formation et l'intégration sur le marché du travail. En outre, dans l'esprit de la promesse d'égalité républicaine, la lutte contre les discriminations a pris plus d'ampleur. La terminologie employée dans les statuts du FAS était claire à ce sujet, en disant vouloir « détruire les préjugés » dans la société accueillante³⁰. Le budget accordé au FAS était généreux et s'élevait à environ 300 millions d'euros par an³¹. Il était géré à 80 % de manière décentralisée, c'est-à-dire en dehors de Paris. En 2001, le FAS est devenu le Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), soulignant une nouvelle fois la priorité accordée par la politique d'intégration française à la lutte contre les discriminations.

Les pouvoirs politiques ont réagi à la diversité culturelle des nouveaux arrivants en mettant également en place un bureau d'informations pour la culture et l'immigration, doté de sa propre émission de télévision « Mosaïque » afin de montrer la diversité culturelle dans les médias. En 1982, l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) a été créée avec pour objectif déclaré de faciliter le dialogue interculturel et l'intégration sociale et professionnelle des immigrés. Dotée de moyens publics, l'ADRI a œuvré à sensibiliser l'administration publique sur les thèmes de la diversité culturelle et a élaboré des recommandations dans le domaine de la politique d'intégration avant de devenir la Cité Nationale de l'histoire de l'Immigration en 2005. Avec la mise en place du Haut Conseil à l'Intégration en 1989, l'intégration s'est finalement établie comme partie intégrante de la politique française. Composé de conseillers de haut rang dont le nombre allait jusqu'à 20 et avec pour présidente notamment Simone Veil dans les années 90, ce conseil a évolué pour devenir le principal comité de définition de la stratégie de la politique d'intégration.

Simultanément, les années 80 ont été marquées par un engagement plus offensif et déterminé des enfants des immigrés en faveur de leurs droits citoyens³². Depuis 1981, la France règle les problèmes spécifiques de la jeune génération en affectant un statut spécial aux écoles qui accueillent beaucoup d'étrangers (Zones d'éducation prioritaire, ZEP). Encore aujourd'hui, ces ZEP disposent de moyens et de libertés plus étendues dans leur travail. Depuis 1982, elles sont soutenues par des mesures de développement social de certains quartiers afin de tenir compte des handicaps « sociaux, culturels et urbains »³³ spécifiques aux immigrés. Dans les années 90, la politique d'intégration a été occultée par les débats acharnés sur la limitation de l'immigration. Au fil des discussions sur les lois Pasqua et Debré – qui occupèrent successivement le poste de Ministre de l'Intérieur – les questions relatives à la politique d'immigration ont supplanté celles ayant trait à la politique d'intégration.

La perte de repères pour la politique d'intégration depuis le début des années 2000

Depuis le début du 21^{ème} siècle, on observe des tentatives visant à renouveler la politique d'intégration française et à l'améliorer à l'aide de nouveaux instruments. Dans son discours d'investiture au début de son second mandat de Président en 2002, Jacques Chirac a déclaré le renouvellement de la politique d'intégration comme l'un des points majeurs de sa politique³⁴. Un groupe de travail interministériel a ainsi vu le jour en 2003 avec pour objectif de faire de l'intégration une mission publique globale. En 2004, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) est devenue l'interlocutrice des personnes victimes de discriminations. Dans ce cadre, les fondements de la conception républicaine de l'intégration ont une nouvelle fois été confirmés par le Président Chirac et par le Haut Conseil à l'Intégration chargé de la réforme.

Mise en place d'un
Haut Conseil à l'Inté-
gration

Les questions rela-
tives à la politique
d'immigration
dominent le débat sur
l'intégration dans les
années 90

Tentative de reposi-
tionnement de la poli-
tique d'intégration en
2002

Les émeutes de 2005 bouleversent la politique d'intégration du pays

Les émeutes qui ont éclaté dans les banlieues parisiennes à l'automne 2005³⁵ ont constitué un véritable tournant, soulevant des questions existentielles sur la politique d'intégration du pays. La France a essayé d'apporter une réponse à ce problème au cours des dix dernières années en créant une multitude de nouvelles institutions et en prenant des initiatives successives dans le domaine de la politique d'intégration. Ainsi, l'institution qui a succédé au Fonds d'intégration sociale FAS (FASILD depuis 2001) a été convertie en 2006 en Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'Acisé. La même année, l'État a lancé un Contrat national d'accueil, qui comprend des cours de langue, ainsi que des cours de citoyenneté pour transmettre les valeurs de la République. En novembre 2007, le Contrat d'accueil s'est vu complété par un contrat d'intégration pour la famille qui oblige les parents à se charger de l'intégration de leurs enfants sous peine de se voir supprimer les allocations familiales. Avec la création en mai 2007 d'un Ministère pour l'intégration, la politique d'immigration et l'identité nationale, le Président Nicolas Sarkozy a tenu l'une de ses promesses électorales, pourtant très controversée dès le début. Le fait d'associer les termes « Intégration et immigration » aux questions d'« identité nationale » notamment, a été critiqué par tous les partis qui y voient une remise en question de la conception fondamentale des principes républicains³⁶. Dès 2010 ce ministère a été supprimé. Un an plus tard, ce fut au tour de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) créée en 2014 de disparaître du paysage politique. Ses missions ont été transférées à la nouvelle Agence publique chargée de la défense des droits.

Les questionnements sur les convictions républicaines fondamentales vont croissant.

Suite au changement de gouvernement en 2012, le nouveau Premier ministre socialiste, Jean-Marc Ayrault, a chargé l'ancien président du fonds d'intégration FAS, Thierry Tuot, d'élaborer un nouveau concept pour la politique d'intégration française. Le rapport plein d'emphase présenté en avril 2013, réclame un nouvel ancrage de la politique d'intégration du pays et remet en question la conception républicaine de l'intégration dans tous ses principes³⁷. Dans ce rapport, l'objectif de la politique d'intégration n'est plus en priorité l'acceptation des principes républicains fondamentaux, mais la création d'une société inclusive dans laquelle les différents groupes et identités doivent cohabiter. Ce rapport a suscité un tollé dans les médias de la part de l'opposition et a suscité une forte résistance³⁸ de sorte que le porte-parole du parti socialiste a dû s'en distancer³⁹. Plus grave encore est que le gouvernement avait décidé quelques mois auparavant de la dissolution du Haut Conseil à l'intégration pour des raisons de divergences d'opinion répétées: Fidèle à son obligation de conception républicaine de l'intégration, le Conseil avait exigé l'interdiction du port du voile dans les universités françaises dans un rapport interne adressé au Premier ministre⁴⁰.

Récapitulatif et constatations

La France dispose d'une histoire longue et intense en matière d'immigration. Au fil de cette histoire, le pays a été confronté depuis le milieu du 19^{ème} siècle à des groupes d'immigrés très hétérogènes en termes de culture et de religion. Longtemps porté par la perception républicaine exigeant que l'intégration soit l'égalité de la naturalisation, la politique d'intégration s'est établie comme instrument politique dans les années 80. La conception des valeurs a très rapidement obligé les pouvoirs politiques à encourager la tolérance et l'égalité, en les associant à une lutte catégorique contre les discriminations. La République a exigé une assimilation sans conditions à ses principes fondamentaux (égalité et laïcité), mais a également permis - au nom du principe de neutralité républicaine - l'épanouissement personnel d'identités culturelles et religieuses.

La question des causes de l'échec divise la nation

L'expérience des années passées a toutefois montré que cette approche en matière de politique d'intégration n'était pas sans conséquences. La formation de structures sociétales parallèles dans les banlieues dont l'état catastrophique est apparu aux yeux du monde entier lors des émeutes de l'automne 2005 a remis en question la conception française de l'intégration dans son fondement. Depuis, la question des causes de cet échec divise la nation. L'argument selon lequel les pouvoirs politiques seraient responsables de cet échec parce qu'ils ne se sont pas occupés à temps des immigrés pour leur offrir des perspectives pour l'avenir⁴¹ s'est ainsi établi bien au-delà des frontières de la France.

Il faut remettre en question l'argument selon lequel la politique serait responsable de cet échec

Cet argument doit toutefois être analysé. D'une part, les principes républicains fondamentaux constituent depuis plus de deux siècles la base d'une conception de l'intégration ouverte et conviviale, dont plusieurs millions de personnes de toutes nationalités ont profité au cours des 150 dernières années. D'autre part, la politique soutient de manière constructive l'intégration des immigrés depuis les années 80 par de nombreux programmes innovants et des aides financières élevées. Les déclarations relatives aux répercussions ou à la réussite des mesures d'intégration mises en place depuis 1974 sont toutefois difficiles à faire : les projets subventionnés n'ont pas été maintenus à long terme et n'ont pas non plus fait l'objet d'une analyse suffisante. De manière générale, le niveau de vie des immigrés est de 30 % inférieur à celui de la population locale selon l'Institut français de la statistique. La croissance de 12 % entre le niveau de vie de la première génération d'immigrés et la génération suivante⁴² prouve toutefois qu'il existe des perspectives de développement et que l'intégration en France est tout sauf impossible.

Le manque d'indicateurs pour l'intégration : un problème majeur

Dans son dernier rapport d'intégration en 2004, la Cour des comptes française considère que l'un des problèmes majeurs de la politique d'intégration française réside dans le manque d'indicateurs pertinents pour mesurer l'intégration⁴³. En se penchant notamment sur la corrélation manifeste entre une immigration musulmane renforcée et les problèmes d'intégration depuis les années 80, cette pénurie de données se révèle comme un véritable obstacle. La neutralité républicaine auto-proclamée et la volonté politique d'éviter toute stigmatisation de certains groupes de population ou quartiers⁴⁴ ont conduit à un déficit d'informations pour l'administration publique, déficit qui s'est avéré un « véritable obstacle à la bonne évaluation »⁴⁵ de la politique d'intégration. Dans ce contexte, le rapport avait pour objectif de mieux analyser les conditions particulières des personnes concernées par la migration afin de pouvoir ajuster les mesures d'intégration en conséquence⁴⁶.

On constate une perte de repères idéologiques

Un autre problème réside dans la perte de repères idéologiques déclenchée par la crise de la conception républicaine de l'intégration sur le plan politique. Il y a longtemps que les questionnements en matière de politique d'intégration ont quitté le domaine des litiges structurels sur les mesures de construction de logements ou les solutions sur le marché du travail pour aujourd'hui se tourner vers les questions fondamentales comme l'identité propre de la France, ses principes républicains ou encore le rapport entre République et Islam. Dans cette discussion, certains politiques sont tentés par un patriotisme excessif alors que les d'autres relativisent les valeurs républicaines fondamentales au profit d'approches plus communautaristes. Du côté conservateur les débats lancés par le Président Sarkozy sur l'Identité nationale, la discrimination positive ou la laïcité positive ont été à l'origine de grandes controverses. Vient s'ajouter à cela, depuis de nombreuses années, le Front National avec des arguments nationalistes qui sont de mieux en mieux perçus en France : l'échec de l'intégration serait ainsi le résultat d'une surpopulation étrangère suite à une immigration de masse et d'un engagement insuffisant en faveur de l'identité nationale française⁴⁷. L'argumentation des partis de gauche rétorque à cela

que l'échec de l'intégration repose avant tout sur un racisme structurel ou une hostilité historique de la société française envers l'Islam, phénomène auquel il faut répondre par une valorisation des identités des immigrés⁴⁸. Les mots choisis par le Premier ministre Manuel Valls en 2015 ont suscité des controverses lorsqu'il en est venu à parler d'un « apartheid social, ethnique et territorial »⁴⁹. Cette déclaration s'oppose directement au dernier indicateur de tolérance du Haut Conseil à l'Intégration, selon lequel l'acceptation de personnes de religion, de nationalité ou de culture différente en France n'a jamais été plus élevée⁵⁰.

L'ancienne discussion politique d'intégration sur les moyens et voies structurelles permettant aux immigrés de s'identifier avec les principes fondamentaux de la République s'est transformée en débat émotionnel au cours de la dernière décennie. Les identités subjectives, définies comme « nationales », « françaises », « ethniques » ou encore « religieuses », viennent se substituer aux principes républicains fondamentaux d'autrefois. Il semblerait que la France ait presque oublié l'avertissement énoncé dans les recommandations du Haut Conseil de l'Intégration en 2005 de ne pas céder à la tentation de tourner le dos aux principes républicains « en faveur de mesures de discrimination positive ainsi que de stratégies axées sur l'ethnie ou la communauté »⁵¹.

Retour dangereux
vers des identités
subjectives

Quels enseignements en tirer pour l'Allemagne ?

Comme la France, l'Allemagne est aujourd'hui concernée par une immigration hétérogène et mixte à laquelle elle n'était pas préparée. À une immigration jusqu'à présent dominée par de la main d'œuvre suivent aujourd'hui des familles, des femmes et des enfants qui représentent de nouveaux défis sociaux. En Allemagne comme en France, la discussion politique sur l'intégration a débuté par des questions purement structurelles. Dans les deux cas, les pouvoirs politiques ont réagi par des offres spécifiques d'intégration. Les mesures prises par le Fonds d'intégration français FAS dans les années 80 sont à de nombreux égards similaires aux principales dispositions de la dernière loi allemande sur l'intégration (intégration sur le marché du travail, formation, langue etc.). Comme autrefois en France, la tolérance et les questions liées à la discrimination sont les sujets largement discutés en Allemagne dans le débat public. Parallèlement à cette évolution, un volet nationaliste s'installe dans le paysage politique des deux pays. Ainsi, le tout petit parti qu'était autrefois le Front National a réussi sa première percée politique en 1984 lors des élections européennes en s'octroyant 11 % des voix, avant de s'établir définitivement dans les années suivantes. Reste à constater si l'AfD réussira également à s'établir de la sorte après son entrée dans de nombreux parlements régionaux (Landtage) allemands. C'est pourquoi il semble ici essentiel de tirer les bons enseignements de l'expérience française.

Similarités entre la
France et l'Allemagne

1. Attention plus importante portée au contexte socioculturel des immigrés

Les expériences faites par la France montrent que la politique d'intégration doit aller bien au-delà de simples mesures structurelles. Malgré de nombreuses aides financières et une lutte engagée contre les discriminations, la France n'a pas su éviter la création des banlieues. La remarque de la Cour des Comptes française quand elle explique que les statistiques et les indicateurs sur la provenance et le contexte socioculturel des immigrés ne sont pas suffisants et constituent donc des obstacles à la politique d'intégration est intéressante. Pour l'Allemagne, cela signifie qu'elle ne doit pas oublier le contexte socioculturel des réfugiés dans le cadre de leur intégration. Ce contexte doit être observé dans le détail par des analyses statistiques pour adapter la politique d'intégration en conséquence.

Une attention plus
importante portée au
contexte socioculturel
des immigrés

2. Développer un discours politique d'intégration cohérent en se basant sur les valeurs fondamentales de la République fédérale

Développer un discours politique d'intégration cohérent en se basant sur ses propres valeurs fondamentales

L'évolution du débat quant à la bonne politique d'intégration et d'immigration à adopter en France montre l'ampleur qu'a pris ce sujet au fil du temps. D'une discussion tout d'abord factuelle sur les mesures politiques structurelles dans les années 80, la politique d'intégration s'est, au cours des dernières années, développée pour devenir une controverse assez inquiétante sur les principes de la République française. La question de l'intégration a remis en question des convictions politiques fondamentales. Pour l'Allemagne, cela signifie qu'il faudra qu'elle se prépare au plus tôt à d'importantes controverses en matière de politique d'intégration. Il lui convient donc dès aujourd'hui de s'assurer de ses propres principes fondamentaux - avant tout la vision de l'Homme telle qu'ancrée dans la loi fondamentale (Grundgesetz) et les droits qui en découlent - pour construire sur cette base un discours d'intégration politique solide et cohérent. Attendre une assimilation qui se conforme à cette vision de l'Homme est indispensable dans la mesure où celle-ci représente la condition élémentaire pour la paix, le bien public et la cohésion nationale en Allemagne.

Un tel discours permet la cohérence politique et garantit sa crédibilité. Cette démarche est d'autant plus importante étant donné les défis religieux extrémistes, nationalistes et populistes actuels.

- 1] *En mars 2012, Mohamed Merah, un français d'origine algérienne de 23 ans, a tué sept personnes, dont trois enfants juifs dans une série d'attentats perpétrés en Midi-Pyrénées.*
- 2] « L'année de la terreur est un exemple de ce qui peut se passer lorsque l'intégration échoue », écrit le journal *Tagesspiegel* le 07/01/2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/terror-und-integration-charlie-hebdo-aus-der-tragedie-lernen/12799352.html> (18/07/2016).
- 3] Tiberj, Vincent, *La France face à la diversité*, Friedrich Ebert Stiftung, analyse politique internationale, mars 2012.
- 4] *Cf. la défense de la politique d'intégration française par Patrick Devedjian après les attaques sur Charlie Hebdo, dans : http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/28/patrick-devedjian-l-integration-a-la-francaise-est-plutot-un-succes_4565448_823448.html* (8.06.2016).
- 5] *La France sait-elle encore intégrer les immigrés ?*, Haut Conseil à l'Intégration, Rapport au Premier Ministre, remis le 12 avril 2011, La documentation Française, p. 21.
- 6] *MIPEX est un outil cofinancé par l'UE et subventionné par de nombreux organismes de recherche qui permet d'évaluer l'intégration.* Cf. <http://www.mipex.eu/france>.
- 7] *La Cour des Comptes française en fait notamment la critique, cf. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000576.pdf*, 50, (08.07.2016).
- 8] *Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) : http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/etranger.htm* (05.07.2016).
- 9] *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_funktion/glossar.html?lv3=3198544* (05.07.2016).
- 10] *Cf. notamment le projet « Trajectoires et Origines » 2010, mandaté par l'Institut national d'études démographiques (INED) et l'Institut national de la statistique (INSEE), https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/19558/dt168_teo.fr.pdf* (04.07.2016).
- 11] *INSEE, http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02131* (05.07.2016).
- 12] *INSEE, ebenda.*
- 13] *INSEE, http://www.insee.fr/fr/themes/series-longues.asp?indicateur=immigres-continent-naissance* (06.07.2016).
- 14] *Ministère de l'Intérieur, Infos Migrations, Numéro 66 – avril 2014.*
- 15] *Cf. http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/04/05/01016-20110405ARTFIG00599-france-comment-est-evalue-le-nombre-de-musulmans.php* (17.07.2016).
- 16] *INSEE, http://www.insee.fr/FR/FFC/DOCS_FFC/ip458.pdf* (06.07.2016).
- 17] *Cf. http://www.preavis.org/formation-mr/Luttins/brochure_immigration_1-0.a5.pdf* (05.07.2016).
- 18] *INSEE, http://www.insee.fr/FR/FFC/DOCS_FFC/ip458.pdf* (06.07.2016).
- 19] *Bundeszentrale für Politische Bildung, http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/135111/historische-entwicklung* (06.07.2016).
- 20] *Cf. http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/* (08.07.2016).

- 21| Cf. <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/m%C3%A9tiers-en-tension> (08.07.2016).
- 22| Demesmay, Claire, *Das Ringen um Gleichheit: Integration als Chance für Frankreich*, DGAP Analyse, April 2012, Nr. 4.
- 23| Cf. la Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- 24| Cf. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/ve-me-republique/heritages/quels-sont-principes-fondamentaux-republique-francaise.html> (08.07.2016).
- 25| Cf. http://www.vie-publique.fr/documents-vp/nationalite_histoire.pdf (08.07.2016).
- 26| Le « Jus Sanguinis », également appelé Droit du sang, désigne le principe selon lequel un état n'attribue la nationalité qu'aux enfants de ses ressortissants. On y oppose le « Jus Soli », ou Droit du lieu de naissance. Dans ce cas, l'État tient compte du lieu de naissance de l'enfant, indépendamment de la nationalité des parents.
- 27| Lapeyronnie, Didier, *L'intégration menacée – Les grands instruments d'intégration : panne, crise, disparition ?*, Cahiers français n°352, cf. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/llibris/3303330403525/3303330403525_EX.pdf (23.07.2016).
- 28| Cf. http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_12_1425 (08.07.2016).
- 29| Cf. http://www.vie-publique.fr/documents-vp/organisme_fas.shtml (09.07.2016).
- 30| Extrait des statuts du Fonds d'Action Sociale. Cf. http://www.vie-publique.fr/documents-vp/organisme_fas.shtml (15.07.2016).
- 31| 1,3 milliards de francs, convertis et corrigés en fonction de l'inflation selon l'outil de calcul de l'Institut national de la statistique INSEE : Cf. <http://www.insee.fr/fr/service/viser/calcul-pouvoir-achat> (15.07.2016).
- 32| Cf. <http://www.ambafrance-de.org/Immigration-Frankreichs-Politik-der-Integration> (15.07.2016).
- 33| Cf. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml> (15.07.2016).
- 34| Discours de Troyes » du 14 octobre 2002, cf. <http://discours.vie-publique.fr/notices/027000276.html> (14.07.2016).
- 35| Après la mort de deux adolescents qui fuyaient la police, des émeutes ont éclaté en octobre 2005 dans le quartier de Clichy-sous-Bois. Elles se sont ensuite étendues vers d'autres quartiers au nord de la ville. Le 8 novembre 2005, le Président Chirac a déclaré l'état d'urgence.
- 36| Cf. la lettre ouverte rédigée par des intellectuels français, parue le 22 juin dans *Libération*, sous : http://www.liberation.fr/evenement/2007/06/22/nous-protostons-contre-la-denomination-et-les-pouvoirs-devolus-a-ce-ministere_96606 (14.07.2016).
- 37| Cf. http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_au_premier_ministre_sur_la_refondation_des_politiques_d_integration.pdf (15.07.2016).
- 38| Marine Le Pen a déclaré que le rapport était une « déclaration de guerre au peuple français ». L'ancien Premier ministre conservateur François Fillon a reproché aux auteurs de diviser la France.
- 39| Cf. http://www.lepoint.fr/societe/rapport-sur-l-integration-on-sert-la-soupe-aux-islamistes-17-12-2013-1770634_23.php (15.07.2016).
- 40| Cf. http://www.lexpress.fr/actualite/societe/rapport-sur-l-integration-vers-une-laicite-de-compromis_1307345.html (15.07.2016).
- 41| Demesmay, op.cit, p.10.
- 42| Cf. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=IMMFRA12_b_VE_posfra (14.07.2016).
- 43| Cf. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000576.pdf>, 155 (14.07.2016).
- 44| Ebenda, 539.
- 45| Ebenda.
- 46| Ebenda, p.141.
- 47| Notre Projet, Programme Politique du Front National: <http://www.frontnational.com/pdf/Programme.pdf>.
- 48| Cf. : Tiberj, Vincent, op.cit, page 7, et : Rapport de Tuot, Thierry http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_au_premier_ministre_sur_la_refondation_des_politiques_d_integration.pdf (16-07.2016).
- 49| Cf. : http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/20/pour-manuel-valls-il-existe-un-apartheid-territorial-social-ethnique-en-france_4559714_823448.html (17.07.2016).
- 50| Cf. : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000211.pdf> (15.07.2016).
- 51| Cf. : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000272.pdf> (15.07.2015).

L'auteur

Benedict Göbel a étudié les sciences politiques et les affaires européennes à l'Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences-Po), à l'Institut Otto-Suhr de la Freie Universität de Berlin et au Collège d'Europe à Bruges. Il a été assistant du Professeur Zaki Laidi au Centre d'Études Européennes de Sciences-Po Paris et stagiaire dans le cabinet du Commissaire pour l'Élargissement Johannes Hahn à la Commission Européenne. Depuis mai 2016, Benedict Göbel est en charge des thèmes d'intégration dans le département de conseil politique de la Fondation Konrad-Adenauer.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Interlocuteur:

Benedict Göbel

Coordinateur des politiques d'intégration

Département de conseil politique

Téléphone: +49(0)30/26996-3457

E-Mail: benedict.goebel@kas.de

Adresse: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-273-3

www.kas.de



„Creative Commons Paternité
– Partage à l'Identique
(by-sa) 3.0»,
CC BY-SA 3.0 FR