
JACQUELINE COSTA-LASCOUX

LES ÉCHECS DE L'INTÉGRATION,
UN ACCROC AU CONTRAT
SOCIAL

19

LA POLITIQUE DE L'INTÉGRATION ILLUSTRE la « passion française de l'égalité ». Elle combine des mesures compensatoires des inégalités, des mesures incitatives en faveur des personnes les plus fragilisées, la lutte contre les discriminations, l'obtention très ouverte de la nationalité-citoyenneté et le développement de la démocratie participative, notamment par l'aide aux associations. Mais le contrat social qui la fonde a été mis à mal par la persistance des inégalités économiques, qui ont rendu inopérantes certaines politiques, et par le « politiquement correct » qui, pendant la dernière décennie, a alimenté la polémique contre le « modèle républicain ».

Aujourd'hui, la politique de l'intégration est clairement réaffirmée sur le socle du contrat social et des droits de l'homme; le rapport 2003 du Haut Conseil à l'intégration (HCI) souligne avec force cette philosophie¹. Pourtant, l'intégration reste l'objet de suspicion sur la capacité des institutions à éviter la ségrégation urbaine, à réduire les écarts dans l'accès au marché du travail, à faire reculer le racisme. Que s'est-il passé depuis les années 1980 pour que le discours de la solidarité et des valeurs partagées semble s'affadir ?

DES IDÉES ET DES FAITS

Theodore Zeldin rappelait récemment combien les Français gardent obstinément la passion de l'égalité: la politique de « l'intégration à la

1. *Le Contrat d'intégration*, La Documentation française, « Rapports officiels », 2004.

française» en est un bel exemple. Mais le sens des mots évolue avec le contexte historique et l'intégration est de plus en plus fréquemment l'objet de malentendus ou de critiques.

La « doctrine de l'intégration » a été lancée pour la première fois en Algérie, au tournant des années 1960, par Jacques Soustelle. En réalité, elle fut rapidement emportée par la guerre avant même d'être mise en application : l'idée d'une citoyenneté partagée ne pouvait apaiser ni même contenir les désillusions accumulées pendant la période coloniale. Après les Indépendances, l'idée de l'intégration fut revendiquée par les nouvelles élites africaines. À partir de la réflexion des économistes et des anthropologues, les intellectuels et les politiques adoptèrent la théorie du « développement intégré ». Le concept d'intégration, parce qu'il reconnaissait l'importance de la dimension culturelle, allait bien au-delà du simple et illusoire *take off*, le décollage économique, qui ne prenait pas en compte l'évolution des mentalités et des comportements. L'un des grands défis posés aux nouveaux États indépendants était, en effet, de dépasser les clivages ethniques² et de combattre certaines coutumes considérées comme des « freins au développement » ou des facteurs de conflits. Les faits confirmèrent rapidement l'analyse. Les segmentations sociales et les rigidités communautaires participaient du « cercle vicieux de la pauvreté » ; le développement inégal profitait à des régimes anti-démocratiques et à des impérialismes de tout bord. L'intégration expérimentée en Afrique rencontra donc de nombreux échecs, mais elle continua à servir de référence. Parallèlement, l'intégration était le concept clé de la construction européenne et, malgré les avatars d'une coopération entre des pays d'une extrême diversité, elle est restée l'axe majeur de l'Union.

Sur la question de l'immigration, c'est à la fin des années 1980, au moment où les États européens prenaient acte de l'installation définitive de familles immigrées sur leur sol, que l'intégration est entrée dans le vocabulaire politique, aussi bien en France que dans les textes internationaux sur les droits des migrants. Mais, le choix de l'intégration ne s'est pas accompagné d'une véritable réflexion sur le rôle structurel de l'immigration. Seule une infime minorité tenta d'expliquer que « l'immigration de travailleurs avait pris le relais de la colonisation »,

2. Pendant la colonisation, il était d'usage de parler d'ethnie et de tribu pour qualifier les sociétés dites « primitives », « sans État » ou « pré-capitalistes » : pour certains anthropologues et administrateurs, l'ethnie renvoyait davantage aux structures de parenté et la tribu au système politique.

expression de Gérard Lyon-Caen, et que les problèmes afférents au maintien des liens de dépendance économique, de disparité culturelle et d'inégalité technologique avec les pays d'émigration en découleraient.

La situation historique des migrations depuis les années 1960 en Europe occidentale était paradoxale : d'anciens colonisés venaient louer leur force de travail chez l'ancien colonisateur, après des Indépendances qui avaient donné lieu parfois à des combats meurtriers et, parallèlement, plus d'un million de Français installés depuis plusieurs générations dans les mêmes pays d'origine étaient rapatriés ! Les malentendus n'ont alors pas cessé de s'exprimer. Beaucoup entendaient l'intégration comme la continuation d'une politique d'assimilation, une injonction réservée aux immigrés « sommés de s'intégrer » ; les « secondes » générations contestent encore aujourd'hui le terme, alors même qu'elles sont, dans leur majorité, de nationalité française, nées et scolarisées en France. Au-delà de l'égalité formelle des droits, c'est l'égalité d'accès, la liberté de jouissance et l'exercice des droits que ces enfants d'immigrés revendiquent. Pour eux et pour leurs parents, c'est l'ensemble du mécanisme de la reconnaissance sociale par l'égalité dignité des personnes qui leur semble injustement refusé.

21

En vérité, la philosophie de l'intégration, qui a été précisée au moment du bicentenaire de la Révolution française, conduisait à la critique radicale de l'assimilation. Mais elle a rarement été comprise et encore moins mise en œuvre dans la décennie qui a suivi : des politiques ont été définies et des budgets importants ont été alloués, tout en continuant à parler de « droit à la différence » à raison d'une origine, d'une identité ethnique, de l'appartenance à une communauté ou un quartier, pour motiver des mesures spécifiques. Cela allait à l'encontre même de l'intégration en tant que processus par lequel des individus entrent dans une dynamique créant une réalité sociale, économique, politique, nouvelle. Ce processus concerne tous ceux qui, sur un même territoire, participent à part entière à la force du lien social quelle que soit leur singularité. L'intégration n'est donc ni l'assimilation, qui tend à faire disparaître la diversité, ni la simple insertion socioprofessionnelle, qui est à tout moment réversible, parce que sectorielle : ainsi, la réinsertion ou le retour au pays d'origine est toujours possible sans que le corps social s'en trouve modifié ; à l'inverse, l'antonyme de l'intégration est la désintégration³.

3. Cf. Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, La Documentation française, 1989.

LES AVATARS DE L'ÉGALITÉ

Pour ne pas retomber dans un système assimilationniste, qualifié par certains de système néo-colonial, la condition première de l'intégration est, précisément, l'objectif de l'égalité, à la fois l'égalité formelle des droits et l'égalité réelle, autrement dit l'équité. Mais ces deux déclinaisons de l'égalité peuvent-elles se produire s'il n'y a pas un contrat initial, définissant clairement des valeurs partagées et des obligations ? La question est fondamentale. On le voit lorsqu'on détaille les cinq piliers de l'intégration :

22 – Le premier pilier est celui, central dans une démocratie, des politiques compensatoires des inégalités sociales, économiques, culturelles.

– Le deuxième pilier est celui des politiques incitatives en direction de populations ou de personnes particulièrement fragilisées ou en situation de « désaffiliation sociale ». Cela paraît proche de ce que les Américains appellent l'*affirmative action*, mais les critères sont très différents : il ne s'agit pas seulement de « donner plus à ceux qui ont moins », mais de partir d'une pluralité d'éléments d'appréciation.

En France, les politiques publiques de l'intégration reposent, en effet, sur des critères objectifs : revenus, niveau de qualification, conditions de logement, situations familiales, problèmes de santé, difficultés dans la scolarité... ce qu'Alain Savary qualifiait de « handicaps socio-culturels », pour déterminer les zones d'éducation prioritaire. Ces politiques, compensatoires ou incitatives, ne reposent en aucun cas sur l'origine ethnique. En cela, l'État-providence français est beaucoup plus généreux que les États anglo-saxons, qui, sur le critère de l'ethnicité, laissent volontiers la gestion des problèmes aux représentants des communautés ou des « minorités visibles ». Toutefois, avec l'ethnicisation de la société française, légitimée par un « politiquement correct » que certains ont cru lire dans l'École de Chicago – au moment de l'abandon des thèses marxistes au profit de l'économie libérale –, le critère globalisant de l'origine a été de plus en plus substitué à l'analyse fine des situations.

– Le troisième pilier comprend la lutte contre les discriminations, *toutes* les discriminations. Dès lors, la législation (y compris le nouveau projet de loi actuellement en discussion) ne vise pas seulement à

réprimer les délits racistes, mais à réparer, accompagner et aider les victimes de toute discrimination. La Haute Autorité indépendante en cours de création participe de cette philosophie : d'un côté, la lutte contre les discriminations est plus large que la protection des seuls immigrés et, d'un autre côté, la politique de l'intégration ne se limite pas à combattre les discriminations.

La politique de l'intégration, telle que le Haut Conseil à l'intégration en a posé les fondements dans son rapport 2003, est une politique qui, au lieu de raisonner en termes de catégories à part de population, analyse des situations, quelle que soit l'origine des personnes. Les politiques sociales et culturelles qui puisent leur motivation dans la philosophie de l'intégration sont donc à la fois mieux adaptées à la complexité du réel et plus justes dans leur volonté de répondre à des besoins identifiés par leurs bénéficiaires, sujets de droit, et dont la condition évolue tout au long de leur existence. À l'inverse, la catégorie de l'ethnicité est nécessairement et durablement discriminante, mais simple dans sa gestion. L'égalité des droits confortée par l'égalité des chances n'a théoriquement pas besoin de discrimination positive, vision simpliste des difficultés renvoyées à une origine ou un lieu de résidence considéré comme homogène ethniquement. L'explication univoque par l'appartenance à un groupe déterminé donne l'illusion de la maîtrise en répondant à des besoins déterminés par une seule variable ; elle suppose une assignation identitaire, essentialisée, qui se retourne le plus souvent contre ses bénéficiaires ; elle rompt l'égalité, non sur des critères d'empêchement ou d'obstacle, de compétence ou de talent, mais sur des différences qui stigmatisent – la différence opère toujours par soustraction.

23

– Le quatrième pilier de l'intégration est celui qui vise à l'égalité complète des droits par l'acquisition de la citoyenneté pleine et entière. Il est constitué par une politique d'entrée dans la nationalité particulièrement ouverte – en France, elle a été illustrée par la première loi sur le droit du sol dès 1851 ! L'obtention de la nationalité conduit à une égalité complète, qui permet, par exemple, qu'un naturalisé puisse se présenter à la présidence de la République, alors qu'aux États-Unis un naturalisé ne peut être candidat à l'élection présidentielle.

Il est notable que la France compte, parmi ses personnalités politiques, littéraires, scientifiques, économiques, un nombre important d'enfants d'immigrés : on estime qu'un Français sur quatre a au moins un de ses grands-parents étranger. Ce qui est rarement le cas dans les

autres pays européens, où l'identité « de souche » est aisément reconnaissable, notamment chez les dirigeants : en Grande-Bretagne, Tony Blair, James Major, Margaret Thatcher, Anthony Eden ou Winston Churchill sont les dignes fils de l'Angleterre ; en Espagne, Felipe González, José María Aznar ou José Luis Zapatero, en Allemagne, Konrad Adenauer, Helmut Kohl ou Gerhard Schröder... L'ancrage « naturel » est plus fort et significatif qu'en France, où les citoyens oublient relativement rapidement les origines de Mendès France, d'Édouard Balladur ou de Nicolas Sarkozy. Je me souviens de l'étonnement d'étudiants américains à Sciences po, lors d'un cours sur l'affaire Dreyfus : ils étaient moins surpris par l'expression de l'antisémitisme que par le fait que le capitaine Dreyfus et plusieurs généraux israéliens étaient « intégrés » dans l'armée française au XIX^e siècle.

24

– Enfin, le cinquième pilier concerne la participation à la vie de la Cité, notamment par le développement de la vie associative et l'importance donnée aux corps intermédiaires. Les budgets, les structures et les personnels spécialisés financés par le Fonds d'action sociale (aujourd'hui, FASILD), notamment, sont l'illustration de politiques d'intégration ouvertes à la pluralité culturelle. Et, précisément, les restrictions budgétaires ont des répercussions immédiates lorsqu'elles touchent aux mouvements associatifs, alors que dans les pays anglo-saxons les *charities* n'ont pas cette dépendance à l'égard des pouvoirs publics.

LA CITOYENNETÉ DÉINCARNÉE

La philosophie de l'intégration est fondée sur le lien politique de la citoyenneté. L'identité familiale, culturelle, religieuse, de chaque individu est alors garantie par les libertés publiques et les droits fondamentaux qui constituent la citoyenneté. En aucun cas l'identité ne peut absorber ou nier la citoyenneté sous peine de défaire le vivre-ensemble démocratique. Mais, il est également vrai que la citoyenneté entendue comme un rattachement purement formel et abstrait vide de sens et de substance les liens de filiation et d'appartenance. L'intégration rend donc complémentaires les deux expressions, « seul ou en commun⁴ », de la citoyenneté et des identités, à la condition, imposée par la logique

4. L'expression est celle du droit international ; elle est notamment utilisée pour qualifier l'exercice individuel ou collectif des droits culturels.

des droits de l'homme, que l'expression collective ne contraigne ou n'étouffe le droit individuel, « noyau dur » des droits fondamentaux.

Le dernier rapport du Haut Conseil à l'intégration comprend des pages éclairantes sur la refondation de l'intégration sur le contrat social et la philosophie des droits de l'homme. En application de cette vision politique d'ensemble, il développe une série de mesures destinées à lier égalité et diversité culturelle à partir des droits de la personne. Deux avis ont ainsi été rédigés : l'un relatif à la promotion des jeunes dans les quartiers en difficulté, quelles que soient leur origine ou leur nationalité ; l'autre sur la condition des femmes, en préconisant notamment des dispositions pour lutter contre les mutilations sexuelles, les mariages forcés, les atteintes à la liberté de consentement, et, plus largement, des mesures en faveur de l'égalité homme/femme. Cet avis du HCI a, semble-t-il, été un élément de réflexion pour les juristes marocains en charge de la réforme du Code de la famille, la *Mudawana*.

25

Pour favoriser l'accès à l'égalité, le HCI a, par ailleurs, participé à la rédaction du contrat d'accueil et d'intégration proposé aux étrangers arrivant en France en situation régulière : le rappel des valeurs républicaines et des règles de la démocratie donne ainsi une place centrale à la notion d'égalité. En ce sens, la laïcité y est présentée à la fois comme la garantie de la liberté de conscience et, ce qui la distingue d'un régime de tolérance à l'anglo-saxonne, comme le traitement à égalité par les autorités publiques des diverses confessions ou visions du monde. La garantie de l'égalité par la neutralité de l'État, qui « ne privilégie ni ne salarie aucun culte », est l'un des moments forts de la présentation du contrat d'accueil et d'intégration. Or, précisément, cette conception de l'égalité des personnes, respectées dans leurs croyances, est ce qui intéresse le plus les postulants et ce qui est aussi le plus difficile à comprendre pour ceux qui viennent de sociétés théocratiques ou traditionalistes.

Un des grands défis des politiques de l'intégration réside dans le partage inégal de l'expérience démocratique. La notion d'égalité politique par référence au contrat social se heurte aux communautarismes, aux sociétés totalitaires ou claniques, qui posent la différence de sexe, d'origine ethnique ou raciale, de religion, de caste, comme des séparations voire des ségrégations légitimes. Cette « naturalisation des différences », qui s'oppose au principe d'égalité républicaine, produit un décalage culturel qui gomme les notions d'intérêt général et de bien commun ; elle conduit à une segmentation de la société, dans laquelle chacun revendique son particularisme ; elle renforce la tendance à

l'endogamie du groupe et alimente la crainte de la mixité des alliances ; elle entraîne la confusion entre la représentation démocratique et le vote ethnique, par un suffrage fondé sur le mimétisme : « Je vote pour celui qui me ressemble et non pour celui qui me représente. » Les aspects identitaires de la définition des personnes et des groupes supplantent alors la notion de citoyenneté. On ne soulignera jamais assez que l'engouement pour le « droit à la différence » a favorisé ce clientélisme des origines et des revendications politico-religieuses s'imposant au détriment des libertés fondamentales.

L'ÉGALITÉ À L'ÉPREUVE DU DÉVELOPPEMENT INÉGAL

26 Sous prétexte du respect des diversités culturelles, nombre de responsables politiques et associatifs ou d'intellectuels ont nié les décalages qui reproduisent le « développement inégal » dans les « quartiers ». Ils ont ignoré que des personnes qui ont parcouru des milliers de kilomètres pour fuir les persécutions et la misère désirent faire l'expérience de la démocratie. Ils les ont confinées dans des identités collectives prescrites et figées dans des stéréotypes reconstruits à l'aune de leur interprétation. Cela a contribué à aggraver les inégalités et les logiques d'exclusion, créant en retour autant de frustrations et de révoltes : les « violences des banlieues » sont le fruit de l'humiliation sociale et culturelle qu'amplifie l'écho des événements internationaux, mais elles sont aussi favorisées par l'absence d'une véritable pédagogie du droit et de la démocratie.

L'intégration est aujourd'hui critiquée par ceux qui auraient dû en être les premiers bénéficiaires ; ils la jugent comme une tromperie, une égalité formelle qui n'a pas entraîné l'émancipation et la reconnaissance sociale. Toute une pédagogie de l'égalité liée aux valeurs démocratiques et républicaines n'a pas été suffisamment mise en œuvre, ni par l'école ni par les autres institutions. Par ailleurs, en développant des politiques urbaines territorialisées, sectorisées en direction de certaines communautés, la signification profonde de l'égalité des droits et de l'égalité des chances a été effacée. Cela a favorisé une ethnicisation de la société française, dont les effets sont aujourd'hui difficiles à combattre. Enfin, la loi elle-même a perdu sa signification de protection. Ainsi, la loi sur les signes religieux à l'école a été entendue par certains non pas comme l'expression des aspirations d'une majorité, qui refuse la menace ou la pression de mouvements intégristes, non pas comme la garantie de l'égalité et de l'émancipation, mais comme une répression.

L'intégration par l'égalité suppose que la première vertu de la démocratie, la confiance, soit restaurée. Et que le droit à la sûreté des personnes soit reconnu.

La passion de l'égalité est souvent devenue une expression qui accentue le sentiment d'injustice de ceux qui sont ou se sentent exclus. Il est pourtant facile d'expliquer que le développement des libertés et l'égalité sont de l'intérêt de chacun. Trop d'immigrés n'imaginent pas qu'ils puissent être égaux. La liberté est certes plus facile à concevoir que l'égalité, car l'égalité suppose une réflexion sur « la compatibilité des libertés », au nom de l'intérêt général. À une époque où chacun proclame d'abord « c'est mon droit », penser la compatibilité des libertés et la réciprocité des droits oblige à accepter l'exigence démocratique. Le culturalisme anachronique qui a régné depuis une décennie a fait des ravages non seulement parce qu'il a attisé les conflits communautaires, mais parce qu'il a renvoyé hors du champ de la démocratie une part croissante de nos contemporains. Il les a confinés dans des identités d'origine, appauvries et passistes, qui font le bonheur des mouvements intégristes. Il a ignoré que la conception de l'égalité des personnes est une révolution culturelle pour ceux qui n'ont jamais connu que des systèmes théocratiques ou totalitaires.

27

R É S U M É

L'intégration illustre « la passion française pour l'égalité ». Elle repose sur cinq piliers : des politiques compensatoires des inégalités ; des mesures incitatives spécifiques en direction des plus défavorisés ; la lutte contre les discriminations ; l'obtention la plus large de la nationalité/citoyenneté ; le développement de la vie associative et culturelle. Ces politiques prennent en compte les critères objectifs de la situation des personnes, sans réduire leur diversité à une origine, une « ethnie » ou une religion. Cette « passion de l'égalité » rejette le communautarisme, qui fige des catégories de population dans des identités prescrites et les emprisonne dans une logique de victimisation. Les échecs de l'intégration sont d'abord des accrocs au contrat social, par méconnaissance de sa philosophie et de ses obligations : le lien social se délite lorsque l'intérêt général et le bien commun s'effacent sous la pression de groupes communautaires.