
PUBLIC POLICY MASTER THESIS

Avril 2024

**Politiques d'intégration des étrangers
primo-arrivants en France : le cas du
Contrat d'intégration républicaine (CIR)**

Une intégration par les valeurs, la langue et l'emploi

Paul BUGAT

Mémoire dirigé par Monsieur Nicolas ROUSSELIER
Second membre du jury : Monsieur Christophe BELLON

Master d'Affaires publiques
Spécialité Administration publique

Résumé

Le contrat d'intégration républicaine (CIR) est, depuis 2016, la clef de voûte des politiques d'intégration des étrangers primo-arrivants et des réfugiés en France. Depuis le début des années 2000, le processus d'intégration des immigrés à la société française a pris la forme d'une démarche contractuelle entre l'État et l'étranger, à travers laquelle lui sont prescrites des formations civique et linguistique, ainsi qu'un accompagnement vers le marché de l'emploi. Ce contrat matérialise également son engagement à respecter, tout au long de son séjour en France, les principes et les valeurs de la République, et est devenu indispensable pour la délivrance d'un titre de séjour de longue durée, assujettie à l'intégration républicaine de l'étranger. Servant de pilier au déploiement d'un ensemble dispositifs dédiés à l'intégration des immigrés, ce contrat procède également d'une politique d'encadrement, qui fait intervenir l'État dans les trajectoires sociales, civiques et professionnelles des étrangers dont l'intégration fait désormais l'objet d'une véritable politique publique. L'analyse des résultats de sa mise en œuvre doit permettre d'envisager les évolutions futures de ce dispositif, qui a contribué à un développement considérable des moyens et des initiatives en faveur de l'intégration, mais reste sujet à des questionnements au regard des bénéfices concrets qu'en retirent les étrangers dans leur parcours d'installation en France, et à la postérité d'une telle politique qui bouleverse en profondeur le modèle français d'intégration.

Mots clefs

Intégration, contrat, immigration, droit au séjour, modèle républicain

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en premier lieu mon directeur de recherche, Monsieur Nicolas Roussellier, Professeur d'Histoire à Sciences Po, qui m'a accompagné dans mon cheminement vers le choix de mon sujet de recherche, m'a fait bénéficier de sa riche expertise historique sur la République française et son rapport à l'immigration, et pour m'avoir soutenu dans chaque étape de l'élaboration de mon mémoire.

Je remercie Monsieur Christophe Bellon, maître de conférence à l'Université catholique de Lille et Vice-Doyen de la Faculté de droit, qui a accepté d'être le co-jury de mon mémoire et apportera à son évaluation sa fine connaissance de l'Histoire du régime juridique de la laïcité en France.

Je tiens également à remercier l'ensemble des professeurs de Sciences Po qui ont donné de leur temps pour participer à l'élaboration et au développement de mon sujet de mémoire, à commencer par Madame Kathy Rousselet qui m'a orienté vers la thématique du rapport des étrangers primo-arrivants à la laïcité et à la République. Je remercie aussi Monsieur Denis Lacorne, Chercheur au CERI et Directeur de recherche émérite à Sciences Po pour sa bienveillance et la richesse des ressources bibliographiques qu'il m'a fournies.

Je remercie enfin Madame Janie Pélabay, Chercheuse au sein du CEVIPOF spécialiste des thématiques de la transmission des valeurs et des processus d'intégration, qui a mis à ma disposition des ressources essentielles issues de ses propres travaux, et dont la lecture a considérablement contribué à l'approche critique de ma recherche.

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPAUX APPORTS DE LA RECHERCHE	6
INTRODUCTION	8
ÉTAT DES SAVOIRS INTERDISCIPLINAIRES	11
PRÉSENTATION DES MÉTHODES, DES DONNÉES ET DES SOURCES	13
ANALYSE ET RÉSULTATS	15
I) Le Contrat d'intégration républicaine : émergence d'une notion et d'une politique publique	15
A) Immigration et droit au séjour en France de 1945 au début des années 2000	15
1) Le régime du droit au séjour des étrangers	15
a) Immigration d'après-guerre et droit au séjour (1945-1974).....	15
b) Le droit au séjour à l'épreuve du tournant de la politique d'intégration de 1974.	16
2) Émergence et mutations des politiques d'intégration	18
a) L'« insertion » et l'« intégration »: le choix d'une terminologie	18
b) L'intégration des étrangers comme objet de politiques publiques.....	19
B) L'intégration républicaine : un nouveau modèle	21
1) Le CAI, un dispositif inédit en France qui crée l'approche contractualisée de l'intégration	21
a) Les réformes (2003-2007)	21
b) La condition d'intégration.....	22
2) Le CIR, refonte du contrat d'intégration dans le contexte politique de 2016.....	24
a) Une réforme de la politique d'intégration comme complément nécessaire à celle du régime du droit au séjour	24
b) Un approfondissement de la politique d'intégration	25
II) Les raisons d'être de la prise en charge étatique de l'intégration des étrangers	28
A) Un nouveau paradigme de l'immigration en France dont découlent des enjeux d'intégration et d'insertion.....	28
1) Une immigration plus internationale, extra-européenne et moins francophone dont la présence s'est pérennisée	28
a) Une prépondérance des migrants européens et du modèle assimilationniste (XIXe siècle – milieu du XXe siècle).....	28
b) Le tournant de la fin du XXe siècle : mutations de l'immigration et nécessité d'intégration.....	30
2) L'intégration et l'insertion à l'épreuve du nouveau paradigme migratoire	31
a) Intégrer une immigration multiconfessionnelle : un enjeu républicain.....	31
b) Les limites contemporaines de l'insertion.....	34
B) Le contrat d'intégration républicaine : une intervention publique sur le champ du partage des valeurs, de la maîtrise de la langue et de l'insertion dans l'emploi	36
1) S'accommoder à la République : l'apprentissage d'une langue et de valeurs.....	36
a) Intégrer la diversité : le socle commun des principes et valeurs républicains.....	36
b) La maîtrise du français au carrefour des enjeux d'intégration et d'insertion.....	39
2) Accéder à l'emploi: un contrat d'intégration complété par des dispositifs d'insertion professionnelle	41
a) L'articulation du CIR avec les dispositifs d'accès à l'emploi	41
b) Les Semaines de l'intégration et la promotion d'une intégration réussie	43
III) Le CIR : une nouvelle politique publique et un modèle d'intégration en questionnement	45

A) Les apports de la nouvelle politique : séjour et asile, intégration et insertion.....	45
1) Un parcours d'intégration pour les étrangers admis au séjour et les réfugiés	45
a) Une stabilisation du droit au séjour	45
b) Une politique de l'asile enrichie par les dispositifs d'intégration.....	47
2) Des résultats encourageants en matière d'apprentissage des valeurs, de la langue et d'accès à l'emploi.....	48
a) Une formation civique globalement acceptée et utile pour les étrangers	48
b) La langue et l'emploi : des priorités renforcées	49
B) Les limites du contrat d'intégration : condition d'intégration et précarisation du droit au séjour	51
1) Un rehaussement régulier des exigences d'intégration, risque de précarisation du droit au séjour.....	51
a) Des critères relevés en matière de maîtrise du français.....	51
b) L'offre de formation au défi des réformes	52
2) Apprécier l'intégration : une évaluation discrétionnaire	53
a) Quels critères pour apprécier l'intégration ?	53
b) Contracter pour s'intégrer : les ambivalences d'une nouvelle approche de l'intégration	56
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	58
BIBLIOGRAPHIE.....	64
ANNEXES	69

PRINCIPAUX APPORTS DE LA RECHERCHE

Ce mémoire se destine à dresser un bilan des évolutions contemporaines de la politique d'intégration mise en œuvre en France depuis le début des années 2000, à travers un nouveau dispositif : le contrat d'intégration, signé par les étrangers primo-arrivants en France sous l'égide de l'OFII, qui vise à leur offrir un apprentissage des valeurs républicaines et de la langue française, ainsi qu'à les accompagner dans leur insertion dans l'emploi.

Cette recherche vise à retracer les étapes de l'émergence des politiques d'intégration des étrangers en France, pays historique d'immigration, et à mettre en lumière le processus qui a abouti à l'instauration d'une intégration contractualisée, fondée sur un engagement réciproque conclu entre l'étranger et l'État républicain. De la genèse du premier Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) en 2003 à la réforme du Contrat d'intégration républicaine (CIR) en 2016, le droit au séjour en France a progressivement été soumis à une « condition d'intégration » de l'étranger à la société française. Dessinant un nouveau modèle de politique publique relative à l'immigration, le contrat d'intégration représente une opportunité pour tout étranger aspirant à un séjour long en France, mais interroge quant à sa dimension coercitive. Ce dispositif amène à questionner le rôle de l'intervention de l'État dans le processus d'intégration des étrangers à la société française, un mode d'action récent qui traduit une préoccupation croissante des pouvoirs publics à l'égard des trajectoires des immigrés en France.

L'approche du contrat d'intégration proposée par ce mémoire intègre les apports les plus récents en matière d'évaluation de cette politique publique, et aspire à fournir une vue d'ensemble des résultats du déploiement des dispositifs qui lui sont associés en termes de transmission des valeurs et principes républicains aux étrangers, d'apprentissage du français et d'insertion dans l'emploi. Elle s'inscrit également dans une réflexion engagée par des spécialistes du droit des étrangers, de l'histoire de l'immigration et de la philosophie politique sur le rapport d'une société à l'altérité, et se consacre à déterminer les raisons d'être de ce nouveau mode de prise en charge des parcours d'intégration des étrangers.

Profondément imprégné des préoccupations contemporaines concernant le destin des personnes issues de l'immigration en France, le Contrat d'intégration républicaine a montré des résultats encourageants dans la prise en charge des formations destinées aux étrangers primo-arrivants, faisant de l'intégration un champ d'intervention publique à part entière, distinct des politiques de la ville ou de celles dédiées au contrôle des flux migratoires. La forme

contractuelle de cette politique acte la naissance d'un nouveau modèle, dont les origines historiques et juridiques doivent être mises en lumière, et dont la pérennisation reste une question centrale.

INTRODUCTION

Selon l'historien et politologue Patrick Weil, « Jusqu'à la fin des années 1930, la France était un pays [...] d'immigration ; mais elle n'avait pas de politique de l'immigration »¹. Si la France disposait à cette période d'un régime relatif à l'asile, ainsi que d'un droit de la naturalisation, ce n'est qu'en 1945² que sont véritablement posées les bases du cadre du séjour des étrangers, alors que le pays renoue avec une politique encourageant l'immigration de travail. Ce nouveau champ de politique publique se fonde sur un outil juridique : le droit au séjour, qui détermine la régularité de l'entrée et de la résidence en France des étrangers selon des motifs et des statuts définis.

Le régime du droit au séjour constitue dès lors le levier privilégié de la politique d'immigration, comme instrument de contrôle des flux migratoires. La loi peut déterminer les conditions de l'accès au statut de résident, qui évoluent en fonction du contexte politique et économique, et peuvent se durcir ou s'assouplir selon la volonté des pouvoirs publics de favoriser ou non une certaine catégorie d'immigration. Au motif économique d'accès au séjour, fondé sur l'obtention par un étranger d'un contrat de travail, s'ajoute à partir des années 1970 celui du regroupement familial, permettant à tout étranger satisfaisant certaines conditions de rejoindre un membre de sa famille bénéficiant du statut de résident en France. Alors que la République interrompt, à partir de 1974, sa politique d'appel à l'immigration de travail, les dernières décennies du XXe siècle sont marquées par l'émergence d'un nouveau paradigme de la présence des étrangers sur le territoire, qui acquiert un caractère durable, car non plus liée à l'occupation d'un emploi temporaire, ainsi qu'une dimension familiale, en ce sens que la population immigrée envisage une installation pérenne en France pour sa descendance.

La prise de conscience de ces mutations par les pouvoirs publics se traduit par une redéfinition de la politique relative à l'immigration ; il ne s'agit plus seulement de contrôler l'accès au séjour en France, mais également d'entretenir la cohésion de la société française à laquelle s'agrègent de nouvelles communautés d'origine étrangère, dont les membres ne sont néanmoins pas tous destinés à être naturalisés. Les enjeux d'intégration et d'insertion de ces groupes issus de l'immigration naissent ainsi dans ce contexte; ils se réfèrent à la nécessité de préserver l'unité de la nation, qui doit être en mesure de conserver ses principes, ses valeurs, sa langue et sa culture, tout en offrant une place à ceux qui se destinent à la rejoindre durablement,

¹ Weil, P. « L'ordonnance de 1945 : l'aboutissement d'un long processus », *Plein Droit* [en ligne], « De legibus xenophobis », n°22-23, octobre 1993

² Ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

qui ne doivent pas être relégués au ban de la société française, mais s'y inclure pleinement par l'adoption d'un comportement conforme à ses normes, la maîtrise de sa langue, la participation à son économie ou à sa vie politique. A partir de la fin des années 1980, l'intégration est érigée en principe d'action publique des politiques tournées vers les populations issues de l'immigration, face à la présence desquelles émerge la nécessité de préserver le cadre républicain de la France, associée à celle de la lutte contre l'affirmation de communautarismes - sur un fondement ethnique, culturel ou religieux - au sein des groupes d'origine étrangère. La défense des valeurs fondamentales de la République, la liberté, la démocratie, l'égalité et la laïcité, devient une dimension à part entière de la politique d'intégration, en même temps que sont engagées des réflexions visant à lui dédier un dispositif spécifique. Au début des années 2000 s'opère ainsi une synthèse entre la législation relative au régime du droit au séjour et les politiques d'intégration, par la création du contrat d'intégration destiné aux étrangers primo-arrivants en France.

L'idée d'un contrat passé entre l'étranger aspirant au séjour en France et l'État émerge à la fin des années 1990, et prend forme à partir de 2003 avec la création du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Remplacé par le Contrat d'intégration républicaine (CIR) en 2016, ce nouveau dispositif conditionne l'accès à un séjour de longue durée en France à la réalisation par l'étranger de formations civique et linguistique, et à un engagement de sa part à respecter, tout au long de son séjour sur le territoire, les principes et les valeurs de la République. L'État prend en contrepartie à sa charge le financement des moyens d'intégration dont bénéficie l'étranger, lui permettant un accès gratuit à un apprentissage du français, et lui offrant l'opportunité de se familiariser avec les normes juridiques et morales de la société d'accueil, ainsi qu'un appui dans son insertion dans l'emploi. La naissance de cette nouvelle politique publique s'inscrit dans une « tendance européenne de “contractualisation“ du séjour des étrangers »³, alors que des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Belgique développent, au début des années 2000, des dispositifs analogues fondés sur un engagement réciproque de l'État et de l'étranger définissant le cadre de son intégration. Pris en charge par l'Office français de l'immigration et de l'Intégration (OFII), le Contrat d'intégration républicaine est signé par tout étranger primo-arrivant en France sollicitant la délivrance d'un titre de séjour de longue durée (carte de séjour pluriannuelle et carte de résident), ainsi que par les bénéficiaires de la protection internationale. Si sa réalisation par les seconds n'a pas d'effet sur la régularité de leur séjour, en vertu du droit d'asile, les premiers sont assujettis au suivi des formations

³ Bical, U., « La formation linguistique bénévole dans la politique d'intégration », *Recherches en didactique des langues et des cultures*, 21-1, 2023, p. 1

prescrites, doivent atteindre un niveau de maîtrise du français fixé par la loi (actuellement A2), et adhérer aux principes et aux valeurs de la société française, un ensemble de critères soumis à l'appréciation du préfet pour l'octroi d'un titre de séjour de longue durée. En 2022, 110 080 CIR ont été signés par des étrangers extra-européens de toutes nationalités⁴.

Le modèle de l'intégration républicaine a transformé en profondeur le régime du droit au séjour en France. Tout en offrant à l'étranger des dispositifs gratuits dédiés à son intégration, il s'inscrit dans le même temps dans une démarche de contrôle des trajectoires des non-nationaux, qui doivent satisfaire de nouvelles exigences pour accéder au séjour en France. L'intervention de l'État dans le domaine de l'intégration des étrangers constitue une innovation récente, qui doit être mise en perspective avec les mutations du paradigme migratoire que connaissent les pays européens dont la France, mais également avec les difficultés contemporaines qui en découlent en matière de cohésion nationale et de préservation du cadre républicain. Ce mémoire interroge ainsi les raisons d'être historiques, politiques, culturelles et juridiques de ce dispositif, et vise à analyser ses résultats en matière d'intégration des étrangers. Le CIR est-il en effet une mesure destinée à répondre à une crise de l'intégration des étrangers en France ? Qu'apporte-t-il aux immigrés qui souhaitent s'installer durablement dans notre pays, et relève-t-il davantage d'une mesure coercitive à leur égard, ou d'une véritable opportunité qui leur est offerte de s'insérer pleinement dans la société française ?

Le Contrat d'intégration apparaît comme l'aboutissement contemporain des évolutions du régime juridique du droit au séjour (I). Il consacre l'intervention de l'État dans le domaine de l'intégration, une action des institutions tournée vers les parcours des étrangers, qui découle des mutations récentes de la présence des communautés issues de l'immigration en France (II). Cette politique publique, qui fonde un nouveau modèle d'intégration, a inauguré un approfondissement considérable des dispositifs dédiés à la prise en charge des ressortissants étrangers et des réfugiés, appelant à une analyse de ses effets sur leur intégration, et à un questionnement sur son avenir (III).

⁴ OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023

Malgré le caractère récent du déploiement des contrats d'intégration, leur mise en place a suscité, depuis le début des années 2000, une abondante réflexion animée par des juristes spécialistes du droit au séjour et de l'asile, des historiens de l'immigration, des politologues, philosophes et sociologues travaillant sur les questions du rapport de l'État et de la société française aux étrangers accueillis en France.

L'une des figures de référence en matière d'histoire de l'immigration en France est Gérard Noiriel, auteur du *Creuset français. Histoire de l'immigration en France*, paru en 1988⁵, qui propose une analyse des évolutions de la présence des populations étrangères sur le territoire au cours des deux derniers siècles. Dès la fin des années 1990, des auteurs se sont également intéressés à l'histoire des politiques d'immigration, à l'instar de Patrick Weil, qui publie en 1991 *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration*⁶, ou de Dominique Schnapper, autrice de *La France de l'intégration*⁷, paru la même année. En 2006, un ouvrage collectif dirigé par l'anthropologue et sociologue Nacira Guénif-Souilamas a engagé des réflexions sur les rapports historiques et contemporains de la République à son immigration, notamment sur le plan de la défense des valeurs comme la laïcité⁸. Cette dernière thématique a fait l'objet d'une riche littérature scientifique, étudiée par des historiens comme Philippe Portier, grand spécialiste de ces questions qui y a consacré de nombreux travaux, et des juristes comme Valentine Zuber, autrice de *La Laïcité en débats. Au-delà des idées reçues*⁹, ouvrage synthétique qui vise à rassembler les réflexions contemporaines relatives au régime de laïcité en France, en particulier au regard de la dimension multiconfessionnelle qu'a conférée l'immigration à la société française.

Depuis le milieu des années 2000, plusieurs chercheurs et universitaires ont spécifiquement consacré certains de leurs travaux à l'émergence des contrats d'intégration. Myriam Hachimi-Alaoui et Janie Pélabay ont dédié plusieurs articles à l'analyse de la genèse du CAI et du CIR, dont l'un des plus récents s'intitule « Contrats d'intégration et "valeurs de la République": un "tournant civique" à la française? », publié dans la *Revue européenne des*

⁵ Noiriel, G., *Le creuset français. Histoire de l'immigration en France*, Paris, Le Seuil, 1988

⁶ Weil, P., *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*, Paris, Calmann-Lévy, 1991

⁷ Schnapper, D., *La France de l'intégration*, Paris, Gallimard, 1991

⁸ Guénif Souilamas, N. (dir.), *La République mise à nu par son immigration*, Paris, La Fabrique Éditions, « Hors collection », 2006

⁹ Zuber, V., *La Laïcité en débats. Au-delà des idées reçues*, Paris, Le Cavalier Bleu, Collection « Idées reçues », 2017

Migrations Internationales en 2020¹⁰, en adoptant une approche empruntant à la philosophie politique, au droit et à la sociologie. La juriste Danièle Lochak a également grandement contribué aux réflexions entourant l'émergence de ce nouveau modèle de politique d'intégration et à sa portée en matière de droit au séjour des étrangers, dans des articles comme « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », paru dans la revue *Cultures & Conflits* en 2006¹¹, dans lesquels elle développe un regard critique sur ce dispositif dont elle souligne les ambiguïtés, en tant que mesure d'encadrement du parcours des étrangers.

¹⁰ Hachimi-Alaoui, M. et Pélabay, J., « Contrats d'intégration et "valeurs de la République": un "tournant civique" à la française? », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 36, 2020, pp. 13-33

¹¹ Lochak, D., « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n° 64, 2006, pp. 131-147

PRÉSENTATION DES MÉTHODES, DES DONNÉES ET DES SOURCES

L'approche méthodologique adoptée par ce mémoire vise à intégrer une large diversité de sources pour comprendre l'émergence et le développement des contrats d'intégration en France, et analyser les résultats des évolutions successives de ce dispositif de 2003 à nos jours. Elle mobilise des rapports publics consacrés à leur évaluation, des données historiques et statistiques sur l'immigration, des textes juridiques sur le droit au séjour, des discours parlementaires, ainsi que des articles de recherche qui ouvrent la porte à des réflexions plus larges sur la portée et l'avenir des politiques dédiées à l'intégration des étrangers.

Ce travail vise à intégrer les données disponibles les plus récentes sur l'immigration en France et les étrangers engagés dans un parcours d'intégration, fournies notamment par l'INSEE dans ses statistiques annuelles sur les « Immigrés et descendants d'immigrés », les rapports d'activité de l'OFII publiés ces dernières années, ou encore dans des rapports élaborés par des associations spécialisées dans l'accompagnement des étrangers primo-arrivants et des réfugiés, comme France Terre d'Asile, qui participe au projet européen d'évaluation des politiques d'intégration *National Immigration Evaluation Mechanism* (NIEM).

Il s'appuie également sur les textes législatifs qui ont institué et approfondi les contrats d'intégration, comme les lois du 26 novembre 2003 et du 7 mars 2016, et les sources réglementaires qui ont précisé leur contenu et leur portée, à l'image des circulaires adressées aux préfets consécutivement à l'instauration du CAI et du CIR, détaillant les modalités de délivrance des titres de séjour au regard des exigences d'intégration requises.

Seront également mobilisés les rapports administratifs qui ont inspiré ces différentes réformes, comme ceux du Haut Conseil à l'Intégration (HCI), ou encore le rapport du député Mathias Fekl rendu au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur en 2013¹², à l'origine de la loi du 7 mars 2016 instaurant conjointement la carte du séjour pluriannuelle et le nouveau CIR requis pour l'obtenir ou la renouveler. Les retranscriptions des discours devant l'Assemblée nationale des principaux artisans de ces réformes, comme ceux de Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur entre 2014 et 2016 à qui est revenu la charge de défendre le projet de loi relative au droit des étrangers en France, constitueront également des sources privilégiées pour comprendre les motifs politiques du choix d'un modèle d'intégration fondé sur un contrat.

¹² Fekl, M., « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France - Mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement », Rapport remis le 14 mai 2013 au Premier ministre et au Ministère de l'Intérieur

Enfin, les recommandations qui concluent le présent mémoire tentent d'intégrer au mieux les diagnostics des différents acteurs de l'intégration des étrangers en France, qu'il s'agisse d'institutions publiques ou d'associations ; elles se fondent sur le bilan actuel de la mise en œuvre du CIR et des dispositifs qui le complètent, dont seront discutés les résultats et les limites, ainsi que les perspectives qu'ils dessinent pour le futur de la politique d'intégration.

I) Le Contrat d'intégration républicaine : émergence d'une notion et d'une politique publique

A) Immigration et droit au séjour en France de 1945 au début des années 2000

1) Le régime du droit au séjour des étrangers

a) Immigration d'après-guerre et droit au séjour (1945-1974)

En 1945, la France est, depuis près d'un siècle, un pays d'immigration, en ce sens qu'elle figure parmi les seuls pays européens à enregistrer davantage d'arrivées de migrants qu'elle ne compte de départs de ses nationaux vers l'étranger. Ce n'est néanmoins qu'après la Seconde Guerre mondiale qu'elle se dote d'un cadre juridique¹³ portant sur le séjour des étrangers non réfugiés, par la signature, le 2 novembre 1945 de l'ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Dans un contexte de forte reprise économique après la Libération, la République encourage et accueille favorablement l'afflux d'immigrants économiques, dont le rôle est essentiel pour combler l'important déficit démographique engendré par les années de conflit, et fournir la main-d'œuvre nécessaire à la reconstruction de la France. L'ordonnance de 1945 sert ainsi de fondement au développement d'une action publique vis-à-vis des étrangers aspirant au séjour en France, inaugurant l'émergence d'une politique de l'immigration¹⁴, déployée à travers une institution nouvellement créée : l'Office National de l'Immigration (ONI), dont les attributions englobent le « recrutement » et « l'introduction en France des immigrants étrangers »¹⁵.

Cette politique résolument incitative à l'immigration repose sur l'établissement d'un régime juridique du droit au séjour, caractérisé par l'existence de trois types de titres de résident correspondant à des durées de séjour distinctes : temporaire (1 an), ordinaire (3 ans) et privilégié (10 ans). L'étranger primo-arrivant aspirant à résider en France ne pouvait prétendre qu'aux deux premiers types de cartes de séjour et de travail, le troisième étant réservé aux conjoints de Français, aux pères et mères d'enfants français, ou aux personnes en mesure de justifier « une résidence non interrompue d'au moins trois années »¹⁶, sur le territoire français. L'obtention d'un titre de séjour temporaire ou ordinaire n'était généralement permise - en dehors de certaines

¹³ Un éphémère Sous-Secrétariat d'État chargé des services de l'immigration et des étrangers auprès de la Présidence du Conseil avait été créé en 1938

¹⁴ Weil, P., « L'ordonnance de 1945 : l'aboutissement d'un long processus », *Plein Droit*, « De legibus xenophobis », n°22-23, octobre 1993

¹⁵ Article 29 de l'ordonnance du 2 novembre 1945

¹⁶ Article 16 de l'ordonnance du 2 novembre 1945

exceptions - que par la possession d'un contrat de travail en France, dans un système qui consacrait ainsi l'emploi comme condition du droit au séjour. Dans les faits, les contrôles du droit au séjour étaient toutefois d'une grande souplesse ; une large part d'initiative était concédée aux entrepreneurs privés « au profit d'une immigration "spontanée" »¹⁷, le besoin d'attirer rapidement la main-d'œuvre étrangère excédant la préoccupation relative à la régularité du séjour des travailleurs étrangers en France. Cette politique faisant primer les impératifs de reprise économique et de reconstruction sur le respect formel du droit en vigueur fonctionnait notamment sur la régularisation, postérieurement à leur arrivée en France, des travailleurs étrangers, souvent demandée par les chefs d'entreprise eux-mêmes « qui obtenaient sans trop de difficultés un permis de séjour et de travail »¹⁸ pour leurs employés immigrés. Elle se maintient jusqu'au début des années 1970, et permet à la France de bénéficier d'une main-d'œuvre abondante pour soutenir la croissance économique sans précédent que le pays connaît au cours des Trente Glorieuses.

b) Le droit au séjour à l'épreuve du tournant de la politique d'intégration de 1974

L'année 1974 marque un tournant dans la politique de la République à l'égard de l'immigration. La fin de la période de croissance, inédite dans l'histoire économique, qui avait suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, amène la France à rompre avec une politique d'appel à l'immigration de travail, et à amorcer une politique migratoire caractérisée par deux objectifs : « l'intégration et la maîtrise des flux migratoires »¹⁹. Cette seconde dimension de la politique migratoire se traduit rapidement par des mesures concrètes, et l'ONI est doté en 1974 de nouvelles compétences en matière de lutte contre l'emploi clandestin et d'aide au retour volontaire des étrangers dans leur pays d'origine. Le décret du 29 avril 1976 institue le régime du regroupement familial, et le 10 janvier 1980, la loi relative à la prévention de l'immigration clandestine (dite « loi Bonnet »), instaure de nouveaux outils juridiques et administratifs pour le refoulement d'étrangers à la frontière et la rétention en prévision de l'éloignement du territoire. Parallèlement à ces restrictions en matière d'immigration, et à l'émergence d'une action publique d'ampleur pour le contrôle des frontières, la perception de la présence en France des populations issues de l'immigration connaît une inflexion majeure. Auparavant considérée comme temporaire et conjoncturelle - car liée à des phases de dynamisme économique - les

¹⁷ Rodier, C., « Les délices du droit régalién. 1947-1997 : 50 ans de régularisations », *Plein Droit*, « Les faux-semblants de la régularisation », n°38, avril 1998, p. 3

¹⁸ *Ibid.*, p. 4

¹⁹ Lochak, D., « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n°64, 2006, p. 131

pouvoirs publics prennent acte, dans les années 1970-1980, du caractère pérenne de l'installation de communautés d'origine étrangère sur le territoire français.

La dimension d'« intégration » de la politique migratoire, tournée vers les étrangers séjournant en France de façon régulière, résulte de cette prise de conscience, formulée par la Direction de la population et des migrations dans son Bilan de la politique d'immigration de 1986: « nous ne pouvons pas accueillir davantage d'étrangers sur notre sol, mais nous devons nous efforcer de permettre à ceux qui vivent dans notre pays de s'y insérer dans les meilleures conditions possibles ». Le constat dressé d'une présence durable des personnes issues de l'immigration et de leurs descendants pose ainsi de nouveaux enjeux, parallèles à celui de la maîtrise des flux migratoires : l'insertion et l'intégration de cette population au sein de la société française. Les pouvoirs publics agissent dans un premier temps sur le champ de la sécurisation du droit au séjour des étrangers insérés, par l'emploi, dans l'économie française. Plusieurs réformes allant dans ce sens sont votées dans les années 1980, dont la plus importante d'entre elles, en 1984²⁰, porte création de la carte de résident, titre unique se substituant à la carte de séjour et de travail instituée en 1945 et valable 10 ans, tandis qu'entre 1981 et 1983 est menée la politique de la « grande régularisation », mise en œuvre par circulaire, et dont bénéficient près de 130 000 travailleurs étrangers entrés en France avant le 1er janvier 1981 et pouvant justifier d'un emploi stable, qui se voient remettre une carte de séjour valable 1 an et renouvelable. La carte de résident constitue dès lors le titre de séjour de droit commun auquel peuvent prétendre les étrangers désirant s'installer en France de façon durable, mais le régime de sa délivrance devient rapidement un levier d'action pour le contrôle des flux migratoires, notamment au cours des périodes où la droite accède au gouvernement et dispose de la majorité au Parlement. Aussi, l'alternance politique entre la droite et la gauche se traduit, dans les années 1980-1990, par des phases de restriction²¹ ou de libéralisation²² de la délivrance de plein droit de la carte de résident, désormais utilisée comme moyen de contenir les flux d'étrangers aspirant à s'installer en France.

²⁰ Loi du 17 juillet 1984 relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail

²¹ Loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes contre la sûreté de l'État et loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, dites « lois Pasqua »

²² Loi du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France dite « loi Joxe »

2) Émergence et mutations des politiques d'intégration

a) L'« insertion » et l'« intégration »: le choix d'une terminologie

La prise de conscience du caractère durable de la présence de communautés issues de l'immigration en France amène les pouvoirs publics à ne plus traiter uniquement les problématiques migratoires à l'aune des enjeux du droit au séjour et du contrôle des frontières. Les étrangers en situation régulière ou naturalisés, ainsi que leurs descendants, ne constituent désormais plus une composante conjoncturelle et temporaire de la société française, notamment au sein des grandes agglomérations, et représentent au contraire une population sédentarisée en croissance. Un risque de marginalisation pèse néanmoins sur ces populations récemment agrégées à la société française ; surreprésentées dans les emplois peu qualifiés et durement touchées par le déclin du secteur industriel et la hausse du chômage, elles sont également exposées à un risque de ségrégation spatiale, constituant une part importante des habitants des grands ensembles à la périphérie des villes. Pour répondre aux nouveaux enjeux que pose la perspective d'une présence pérenne de ces communautés s'impose le choix d'une terminologie adaptée pour qualifier l'action publique destinée à favoriser leur inclusion et la cohésion sociale, un choix qui ne relève pas d'une évidence au regard des rapports historiques entretenus par la société française avec les populations d'origine étrangère aspirant à s'y intégrer.

La notion d'« assimilation », condition de la naturalisation consacrée par l'ordonnance de 1945, apparaît inadaptée à décrire la visée d'une telle politique publique de portée globale, tournée vers l'ensemble des populations issues de l'immigration et leur descendance. Ce terme reste en outre étroitement lié au vocabulaire juridique et administratif de la période coloniale, durant laquelle seule une élite restreinte de la population colonisée pouvait prétendre à s'assimiler pleinement, notamment à travers la maîtrise de la langue. En France métropolitaine, la politique d'assimilation, ardemment défendue par les républicains au début du XX^e siècle pour prévenir du risque de repli communautaire et religieux de certains groupes issus de l'immigration, visait à inciter l'étranger à l'« abandon de tout élément de l'identité originelle pour se fondre dans la communauté d'adoption »²³ en vue de devenir Français.

Après la décolonisation, le rejet de l'assimilation comme fondement des politiques destinées aux étrangers se traduit dans un premier temps par l'adoption d'un autre terme par les pouvoirs publics et l'administration : la notion d'« insertion ». Celle-ci s'impose dans les

²³ Lochak, D., « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Culture & Conflits*, n°64, 2006, p. 132

années 1970 et fait davantage référence à l'inclusion économique - en premier lieu par l'accès à l'emploi - des populations d'origine étrangère. L'insertion s'affirme comme la composante essentielle de la « nouvelle politique d'immigration » après 1974²⁴, en particulier dans le discours des partis de gauche, attachés à la promotion de la figure du travailleur immigré, et préférant ce terme emprunté au champ économique et social à celui d'« intégration ». Cette seconde notion, davantage défendue par la droite, implique quant à elle un processus d'appropriation plus approfondi du mode de vie et de la culture de la société d'accueil par l'étranger, qui ne doit pas se contenter d'accéder à l'emploi mais doit également manifester sa volonté de redéfinir sa propre identité comme une synthèse entre sa culture d'origine et celle de la société qu'il souhaite intégrer. En somme, les notions d'insertion, d'intégration et d'assimilation dessinent une forme de gradation de l'adoption par l'étranger d'une identité conforme aux attentes du pays d'accueil. Si l'assimilation relève du domaine des naturalisations, le débat relatif au choix du terme propre à définir les politiques destinées à l'inclusion des étrangers n'a pas réellement permis de faire prévaloir l'une de ces deux autres notions, qui se rapportent chacune à une dimension différente des trajectoires sociales, économiques et culturelles des étrangers s'installant en France.

b) L'intégration des étrangers comme objet de politiques publiques

Les politiques tournées vers l'insertion des étrangers ont dominé la période 1970-1990, marquée par une forte hausse du chômage et des difficultés d'accès à l'emploi, sans que ne soit véritablement entrepris de programme dédié à leur intégration. En pratique, dans le discours politique, ces deux notions restent longtemps substituables, dans la mesure où elles se rapportent généralement à un même type de politique publique, tourné vers l'espace urbain et se déployant à l'échelle locale. Une circulaire du 17 juin 1983 relative aux contrats d'agglomération définit ainsi « l'insertion sociale des communautés étrangères » comme un objectif prioritaire des politiques de la ville. La même année est créé le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF), instrument financier de ces politiques d'insertion, pilotées par les nouvelles Commissions régionales pour l'insertion des populations immigrées (CRIPI)²⁵.

La prise en charge de l'insertion et de l'intégration des populations étrangères dans le cadre des politiques de la ville se caractérise par une approche ne ciblant pas spécifiquement

²⁴ Dijoud, P., Secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés, Rapport 1976

²⁵ Décret du 28 janvier 1983 et circulaire du 2 juin 1983

les étrangers, mais dont les effets visent en pratique une population constituée, dans une proportion importante, de personnes issues de l'immigration. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que l'intégration acquiert sa signification contemporaine et est dotée d'un champ d'action publique propre, dont les objectifs se distinguent de la simple insertion professionnelle, qui n'est néanmoins pas abandonnée au profit de l'intégration, mais continue de coexister avec elle. À la différence de l'insertion, le processus d'intégration se déploie au sein et en dehors du milieu professionnel, et se caractérise par l'adoption de valeurs et de principes, une volonté de faire corps avec la société dont il convient de maîtriser la langue et de connaître la culture, éléments perçus comme indispensables à une présence durable de l'étranger en France. Dans sa déclaration sur la politique de l'immigration du 22 novembre 1988, le ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, Claude Évin, fait état de l'émergence d'un « consensus autour de l'intégration » au sein de la classe politique, actant l'appropriation, par la droite comme par la gauche, de ce nouveau domaine spécifique des politiques publiques à destination des étrangers.

L'année suivante, l'enjeu de l'intégration des étrangers comme objectif d'action publique est réaffirmé par l'affaire des foulards de Creil, et l'exclusion de deux collégiennes d'origine marocaine de leur établissement scolaire pour avoir refusé d'enlever leur voile islamique en classe, attitude qualifiée d'atteinte au principe de laïcité. Face au problème de la méconnaissance des fondements républicains, qui reflète pour certains un défaut d'intégration d'une partie de la population issue de l'immigration, la réponse des pouvoirs publics se traduit dans un premier temps par la consécration institutionnelle de l'objectif d'intégration, avec la création en 1989 d'un Secrétariat général à l'intégration, du Comité interministériel à l'intégration et d'une instance consultative, le Haut Conseil à l'Intégration (HCI). A partir de 1991, les gouvernements successifs sont presque systématiquement dotés d'un portefeuille relatif à l'intégration des populations issues de l'immigration, à l'instar de Jean-Louis Bianco, ministre des Affaires sociales et de l'Intégration entre 1991 et 1992.

L'intégration fait désormais l'objet d'une définition propre, comme « processus dynamique et inscrit dans le temps d'adaptation à notre société de l'étranger qui a l'intention d'y vivre », impliquant « 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 »²⁶. Pour autant, les politiques publiques menées à partir de 1989 en matière d'intégration ne se distinguent pas radicalement de celles menées en faveur de l'insertion dans

²⁶ Définition proposée par le Haut Conseil à l'Intégration, « L'intégration à la française », Rapport 1993

les années 1980, tant dans leur déploiement qui reste centré sur l'échelle locale que dans l'absence d'une prise en charge spécifique des populations issues de l'immigration, au profit de mesures d'inclusion sociale et de développement urbain ciblant les habitants des quartiers défavorisés, telles que l'ajustement en 1990 du dispositif des zones d'éducation prioritaires (ZEP), créé en 1981, aux programmes de développement social de quartier (DSQ), ou la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, dite « loi anti-ghetto ». Ce n'est qu'au début des années 2000 que l'objectif d'intégration se traduit par des politiques publiques distinctes de celles destinées à l'insertion, avec l'émergence, influencée par les rapports successifs du HCI, du nouveau modèle de « l'intégration républicaine ».

B) L'intégration républicaine : un nouveau modèle

1) Le CAI, un dispositif inédit en France qui crée l'approche contractualisée de l'intégration

a) Les réformes (2003-2007)

La recherche d'une politique publique spécifiquement dédiée à l'intégration des étrangers et des familles issues de l'immigration amène, à la fin des années 1990, certains responsables politiques à développer l'idée d'un contrat passé entre les demandeurs de titres de séjour et la République. Éric Raoult, ministre délégué à la Ville et à l'Intégration au sein du Gouvernement d'Alain Juppé, présente en Conseil des ministres du 26 mars 1997, son programme pour la politique d'intégration, dont l'une des mesures consiste en la création d'un « contrat d'intégration », prenant la forme d'un « guide bilingue des droits et devoirs et des règles de vie en France », destiné à être « systématiquement remis aux nouveaux arrivants ». Cette mesure à visée informative n'est finalement jamais mise en œuvre du fait de la défaite, au printemps 1997, de la droite aux élections législatives. En 2002, le principe d'une démarche contractualisée destinée aux étrangers primo-arrivants est repris par le député UMP Yves Jégo, qui soutient l'idée d'un parcours d'intégration de 3 à 4 ans comprenant un apprentissage du français et exigeant le respect des fondements républicains et des lois, et prend parti en faveur d'un engagement contraignant : « Il faut que ceux qui refusent voient remise en cause leur implantation sur le territoire »²⁷. Soutenue par le Président de la République Jacques Chirac, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, la création du premier contrat d'intégration est incluse dans le programme présenté en avril 2003 par le Comité interministériel à l'intégration. Il prend le nom de Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et la mesure est approuvée lors du vote de la loi du 26 novembre 2003 relative à la

²⁷ Propos recueillis par Baverel, P., « Un contrat pour faciliter l'intégration », *Le Parisien*, 25 octobre 2002

maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (dite « loi Sarkozy »).

Le dispositif fait d'abord l'objet d'une expérimentation dans 12 départements à partir de la fin de l'année 2003, portés à 26 départements l'année suivante²⁸, tandis qu'un rapport du HCI lui est dédié la même année²⁹, avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire français par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Après trois années de mise en œuvre, la dimension contraignante du CAI est consacrée par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, qui fait de l'engagement personnel de l'étranger à « respecter effectivement » les principes et valeurs de la République une condition de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, qui entre en vigueur à partir du 1er janvier 2007. Le gouvernement de droite cherche par la suite à approfondir le dispositif, dans une volonté de faire débiter le processus d'intégration sous contrat dès lors que l'étranger entame, dans son pays d'origine, les démarches nécessaires à son départ et son installation en France, ainsi qu'à élargir son champ d'application aux bénéficiaires du regroupement familial. La loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile crée ainsi deux nouvelles déclinaisons du CAI : le Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF), destiné aux membres de la famille d'un étranger admis au séjour en France et éligibles au regroupement familial, et le Pré-CAI, signé en amont du départ pour la France dans un consulat français.

b) La condition d'intégration

Sur le plan juridique, le principal changement introduit dans le régime du droit au séjour par ces réformes successives est le conditionnement de l'octroi ou du renouvellement d'un titre de séjour à la réalisation d'un parcours d'intégration : « la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société »³⁰. L'ensemble des étrangers primo-arrivants en France, admis au séjour ou bénéficiaires de la protection internationale, ainsi que ceux entrés régulièrement sur le territoire avant le 1er janvier 2007 et sollicitant le renouvellement de leur titre, doivent s'engager à signer et respecter un CAI, à l'exception des ressortissants de l'Union européenne, et des personnes remplissant certaines conditions dites de « vie privée et familiale »³¹. A compter de sa signature, le contrat

²⁸ 70 000 CAI ont été signés au cours de cette phase d'expérimentation selon le Sénat dans « La formation des étrangers à la langue du pays d'accueil », Étude de législation comparée n°150, septembre 2005

²⁹ Haut Conseil à l'Intégration, « Le contrat et l'intégration », Rapport 2003

³⁰ Article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), modifié par la loi du 26 novembre 2003

³¹ Conditions de vie privée et familiale :

- avoir résidé en France pendant au moins 8 ans de façon continue

est valable un an, période au cours de laquelle l'étranger se voit prescrire une formation civique obligatoire, répartie sur 6 heures, ainsi qu'une formation linguistique visant la maîtrise du niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), dont le suivi est demandé à tout étranger non francophone. Le contrat peut être reconduit pour une année supplémentaire si le signataire n'a pas atteint le niveau de langue requis, qui fait l'objet d'une évaluation certifiante à l'issue du parcours. L'ensemble de ces dispositifs est piloté et financé par l'État, qui s'engage, lors de la signature du contrat, à fournir à l'étranger les moyens de son intégration.

Depuis 2009, l'orientation des signataires d'un contrat d'intégration vers les structures associatives de formation est mise en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public relevant du ministère de l'Intérieur, résultant de la fusion des compétences de plusieurs agences nationales³². En contrepartie de cette offre de dispositifs d'intégration, assurée au signataire par l'État, il est attendu du premier qu'il suive avec assiduité les formations prescrites. Dès la signature du contrat et tout au long de son séjour en France, il est également tenu de respecter les valeurs de la République française contenues dans une note intitulée « Bienvenue en France », en introduction du CAI, qui énumère quatre principes fondamentaux : « la démocratie, les droits et devoirs attachés à la citoyenneté, la laïcité et l'égalité ». La condition d'intégration s'apprécie par conséquent au regard d'une pluralité d'exigences, et revêt « la double obligation de s'intégrer et de respecter les principes républicains »³³. Son évaluation se rattache au domaine de compétence du préfet qui statue sur les délivrances et les renouvellements de titres de séjour, et sa décision s'appuie désormais, entre autres critères, sur le respect par le demandeur des engagements souscrits dans le cadre du contrat d'intégration. Les réformes successives relatives au contrat d'intégration, menées dans les années 2000, ont ainsi profondément modifié le régime du droit au séjour en France tel qu'il avait été conçu dans l'ordonnance de 1945 et la loi sur le statut de résident de 1984, en imposant aux étrangers de jouer un rôle actif dans leur propre intégration. C'est en ces termes que le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, expose le principe de ce nouveau modèle qui fonde une responsabilité de l'étranger vis-à-vis de la société qui l'accueille : « l'on ne peut demander à la société française de vous accueillir pendant une longue période et ne pas avoir

-
- avoir suivi, après l'âge de 20 ans, une scolarité d'au moins 5 ans dans un établissement scolaire français
 - avoir fait une demande d'un titre de séjour entre l'âge de 16 ans et 21 ans

³² Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM), Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

³³ Lochak, D., « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », Cultures & Conflits, n°64, 2006, p. 135

le souci de s'y intégrer », et dans lequel l'octroi d'une carte de résident est désormais « réservé à ceux qui ont prouvé une réelle volonté d'intégration »³⁴.

2) Le CIR, refonte du contrat d'intégration dans le contexte politique de 2016

a) Une réforme de la politique d'intégration comme complément nécessaire à celle du régime du droit au séjour

A partir du début des années 2010, le régime français du droit au séjour apparaît inadapté aux enjeux de l'immigration et peu cohérent avec la durée effective du séjour des étrangers sur le territoire. Si le titre de droit commun permettant la régularité du séjour reste formellement la carte de résident depuis 1984, la plupart des étrangers primo-arrivants ne peuvent dans les faits prétendre qu'à une carte de séjour temporaire, du fait des restrictions successives intervenues dans le régime du statut de résident à partir de 1986, et de l'instauration de la condition d'intégration subordonnant sa délivrance. Valable un an et devant par conséquent faire l'objet de demandes de renouvellement régulières, la carte de séjour temporaire constituait alors le titre le plus fréquemment octroyé aux étrangers primo-arrivants non-européens, tandis que la carte de résident ne représentait que 2% des titres remis à cette catégorie de demandeurs en 2011³⁵. Cette situation était jugée problématique tant pour les demandeurs de titres de séjour, qui devaient chaque année entamer de nouvelles démarches pour leur renouvellement et s'exposaient à la clandestinité, que pour les agents des préfectures, devant faire face à un nombre élevé de dossiers à traiter, évalué à 440 000 par an pour les seules cartes de séjour temporaires³⁶, et suscitant un engorgement de leurs services. La création d'une carte de séjour pluriannuelle, distincte de la carte de résident par sa durée de validité plus courte (4 ans maximum contre 10 ans), fut alors envisagée pour répondre au problème de la précarité du droit au séjour des étrangers qui souhaitent résider en France sur une période longue, ainsi qu'aux difficultés qui en découlent dans leur processus d'intégration.

La loi du 7 mars 2016 institue ainsi une carte de séjour pluriannuelle de droit commun, obtenue après un an de séjour régulier en France, ainsi qu'un « passeport talents » d'une durée équivalente, obtenue comme premier titre de séjour par les étrangers admis pour certains motifs définis (chercheurs, employés qualifiés, investisseurs...). La nécessité d'une réforme instaurant

³⁴ Déclaration devant l'Assemblée nationale en 2ème séance du 3 juillet 2003 sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour régulier des étrangers en France

³⁵ Fekl, M., « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France – Mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement », Rapport remis le 14 mai 2013 au Premier ministre et au Ministère de l'Intérieur, p. 15

³⁶ *Ibid.*, p. 28, chiffres de l'année 2011

un titre de séjour pluriannuel et élargissant le public éligible à sa délivrance impose néanmoins, aux yeux des pouvoirs publics, un renforcement de la politique d'intégration jusque-là mise en œuvre à travers le dispositif du CAI ; permettre à un plus grand nombre d'étrangers d'accéder à un séjour de longue durée suppose un approfondissement de leur processus d'intégration à la société française: « L'élargissement des possibilités de délivrance d'un titre pluriannuel devrait s'accompagner de nouvelles modalités de contrôle »³⁷. Une refonte du contrat d'intégration est alors envisagée comme pendant indispensable à cette réforme à venir, qui implique de concevoir un parcours d'intégration plus exigeant que celui du CAI. L'enjeu d'une telle réforme consiste également à faire du respect des obligations souscrites dans le contrat d'intégration un élément véritablement déterminant pour l'accès au titre de séjour pluriannuel, car l'accomplissement d'un CAI n'était en pratique pas exigé pour la plupart des cartes de séjour³⁸. A l'instar de la majorité des pays d'Europe, la France fait en outre face à ce qu'il est commun de nommer la « crise migratoire », marquée par un afflux de migrants et de réfugiés en provenance du Maghreb, du Proche et du Moyen-Orient et d'Afrique subsaharienne. Contrairement aux étrangers non bénéficiaires de la protection internationale, les réfugiés statutaires se voient délivrer une carte de résident, et s'engagent à ce titre dans un parcours d'intégration à travers la signature d'un CAI. Les demandes de reconnaissance du statut de réfugié et l'examen des dossiers d'étrangers sollicitant un droit au séjour en France par les institutions compétentes (Office français des réfugiés et apatrides - OFPRA), connaissent une augmentation considérable à la fin des années 2000³⁹, qui conduit les pouvoirs publics à envisager le renforcement des moyens alloués aux parcours d'intégration dans la perspective d'une croissance importante des étrangers amenés à y participer.

b) Un approfondissement de la politique d'intégration

La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France crée la carte de séjour pluriannuelle, d'une validité pouvant aller jusqu'à 4 ans, en même temps qu'elle institue un nouveau contrat d'intégration pour son obtention⁴⁰, le Contrat d'intégration républicaine (CIR), dont la durée initiale est d'un an, mais qui peut être prolongée selon les besoins du signataire, notamment au regard de sa maîtrise du français. Ce contrat se substitue à l'ensemble des dispositifs préalablement mis en place (CAI, CAIF et Pré-CAI), et doit permettre à l'étranger

³⁷ *Ibid.*, p. 19

³⁸ Réponse du ministre de l'Intérieur B. Cazeneuve à la question du député G. Larrivé publiée au JO le 19 août 2014 sur le dispositif du CAI

³⁹ 23 801 primodemandes d'asile déposées à l'OFPRA en 2007 contre 63 935 en 2016 selon l'INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés. Premières demandes et octroi de l'asile », 30 mars 2023

⁴⁰ Article L. 433-4 du CESEDA

signataire d'atteindre les exigences désormais requises pour l'obtention de la carte de résident. La signature du CIR intervient lors du premier accueil de l'étranger sollicitant la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle, ou bénéficiaire de la protection internationale⁴¹, par les services publics de l'immigration. Il se caractérise par un renforcement des moyens alloués aux formations civique et linguistique. La première voit sa durée allongée ; à la place des 6 heures de formation civique imposées par le CAI, il est désormais demandé au signataire de suivre une formation de 24 heures, réparties sur 4 journées au cours d'une période d'environ 4 mois.

Cette formation est construite autour de 5 thématiques définies par la Direction générale des étrangers en France (DGEF)⁴² :

- Le portrait de la France : « il s'agit de présenter les grandes caractéristiques de la France et de donner des repères fondamentaux (géographiques, historiques, modes de vie...). L'accent est mis sur les principes et les valeurs qui fondent la vie en France ainsi que sur l'équilibre entre les droits et les devoirs ».
- La santé : « accompagnement dans les démarches pour l'ouverture des droits ».
- L'emploi : « présentation du cadre légal, recherche d'emploi, reconnaissance de l'expérience, des diplômes et qualifications ».
- La parentalité : « autorité parentale et droits des enfants, garde d'enfants, scolarité ».
- Le logement : « orientation vers un logement adapté à la situation de chacun ».

La formation linguistique fait quant à elle l'objet d'un rehaussement des exigences de maîtrise de la langue française pour l'obtention d'une carte de résident, et vise désormais l'atteinte du niveau A2. Les services des directions territoriales de l'OFII réalisent un premier entretien individuel avec l'étranger, au cours duquel est organisé un test de connaissance du français (écrit et oral) qui détermine le besoin de suivi d'une formation linguistique. Celle-ci est obligatoirement prescrite, et incluse dans les engagements du CIR, si la personne se situe

⁴¹ Sont dispensés de la signature d'un CIR :

- les personnes bénéficiaires de la protection temporaire (BPT)
- les ressortissants d'un pays de l'UE
- les étrangers sollicitant la délivrance d'une carte de séjour temporaire
- les personnes ayant effectué au moins 3 ans de scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire, ou 1 an d'études dans une université en France

⁴² Version en date du 15 mai 2019, site web de la DGEF

en-dessous du niveau A1 du CECRL. Elle comprend quatre parcours différents, allant de 100h à 600h de formation, qui aboutissent à la certification d'un niveau A1, A2 (ouvert aux signataires ayant un niveau A1 pour l'obtention de la carte de résident) ou B1 (ouvert aux signataires ayant un niveau A2 pour l'obtention de la nationalité française). Le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, à l'origine de la réforme, expose en ces termes les bénéfices attendus en matière d'intégration que revêt la création du CIR : « Par le contrat d'intégration [...] nous souhaitons adopter des exigences renforcées en matière de pratique de la langue française et d'accès aux valeurs de la République. [...] Ce niveau d'apprentissage [A2] de la langue française doit donner à l'étranger toutes les chances d'intégration. Il en va de même de la connaissance des valeurs et des principes de la République, à laquelle l'étranger doit accéder »⁴³.

Le CIR se caractérise également par une meilleure prise en compte de l'enjeu de l'insertion professionnelle des signataires, à la fois dans le cadre de la formation civique (journée dédiée à « L'emploi ») et linguistique (apprentissage professionnalisant du français tourné vers le vocabulaire du monde du travail). Au-delà des bénéfices attendus en matière d'intégration des étrangers, le contrôle de l'accomplissement régulier du contrat est intensifié ; pour prévenir des fraudes à l'obligation de suivi des formations (production de faux documents ou certificats), la loi établit un système de communication des informations relatives au respect du CIR avec les préfetures. Cette réaffirmation de l'intégration comme engagement de l'étranger à respecter les valeurs et principes républicains, à se plier aux exigences en matière de maîtrise du français et à s'efforcer de s'insérer professionnellement, intervient dans un contexte particulier, alors que la France a subi, l'année précédente, deux vagues d'attentats islamistes en janvier et novembre 2015. Contrôler l'intégration des immigrants, par le biais d'un nouvel outil, apparaît ainsi comme l'enjeu concomitant de cette politique présentée comme favorisant le bon déroulement des parcours des étrangers primo-arrivants en France.

⁴³ Déclaration devant l'Assemblée nationale en 1ère séance du 20 juillet 2015 sur les grandes orientations du projet de loi relatif aux droits des étrangers en France

II) Les raisons d'être de la prise en charge étatique de l'intégration des étrangers

A) Un nouveau paradigme de l'immigration en France dont découlent des enjeux d'intégration et d'insertion

1) Une immigration plus internationale, extra-européenne et moins francophone dont la présence s'est pérennisée

a) Une prépondérance des migrants européens et du modèle assimilationniste (XIXe siècle – milieu du XXe siècle)

Jusqu'à la fin du XXe siècle, l'intégration des étrangers à la société française n'apparaît pas comme un enjeu devant faire l'objet d'une intervention de l'État. Le Musée national de l'immigration présente la France comme « le plus ancien pays d'immigration en Europe »⁴⁴ ; les étrangers qui s'y établissent depuis le XIXe siècle sont attirés par le développement économique du pays entré dans la Révolution industrielle, mais dont la croissance démographique, moins dynamique que celle des pays industrialisés voisins comme le Royaume-Uni, ne suffit pas à fournir une main-d'œuvre suffisamment abondante, notamment agricole et ouvrière. Issues essentiellement des pays limitrophes (Italie, Espagne, Belgique), ainsi que d'Europe de l'Est, puis du Portugal et d'Algérie, les communautés immigrées partagent généralement avec les Français de nombreuses caractéristiques culturelles, étant le plus souvent issues d'une culture chrétienne et parlant une langue latine. Une grande partie de ces étrangers n'envisage en outre qu'une présence temporaire en France, saisissant souvent l'opportunité d'un emploi en prévision d'un retour futur dans leur pays d'origine.

Pour autant, la part de la population étrangère au sein de la société française tend à croître au fil du temps, augmentant considérablement lors des périodes d'appel à l'immigration de travail, comme au cours des années 1920 qui voient cette proportion presque doubler alors que la France devient temporairement le premier pays d'immigration au monde⁴⁵. En 1921, les étrangers représentent 3,7% de la population de la France (environ 1,4 million de personnes), ce taux atteint 6,6% en 1931 (2,7 millions)⁴⁶. Cette croissance ne s'inverse qu'au cours de la période allant de la Grande Dépression à la fin de la Seconde Guerre mondiale, avant de reprendre dès la seconde moitié des années 1940 pour dépasser, au début des années 1970, les 7% de la population (voir annexe 1). Les origines étrangères les plus représentées au sein de la

⁴⁴ Harzoune, M., « Depuis quand la France est-elle une terre d'immigration ? », site du Musée national de l'immigration, Rubrique « Les migrations », 2022

⁴⁵ Noiriel, G., « Une histoire du modèle français d'immigration », *Regards croisés sur l'économie*, n°8, 2010, pp. 32-38

⁴⁶ INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés. Histoire des migrations et diversité des origines géographiques des immigrés », 30 mars 2023

population immigrée en France sont alors essentiellement européennes (67%), tandis que 25,5% des immigrés, pour plus de la moitié Algériens⁴⁷, sont originaires du Maghreb⁴⁸.

Pour les étrangers envisageant une installation durable en France, l'assimilation est longtemps restée, tant sur le plan social que juridique, le modèle prédominant d'accueil dans la société française, et est introduite comme condition de la naturalisation par la loi sur la nationalité du 10 août 1927. Avant que ne soit établi un régime fixant les conditions du séjour temporaire, en 1938 puis en 1945, la naturalisation est en effet l'aboutissement ordinaire du parcours des étrangers qui, souvent après y avoir travaillé pendant plusieurs années, décident de s'établir de façon pérenne en France. En vertu du droit du sol, dont le cadre juridique républicain trouve sa source est dans la loi du 16 juin 1889, les enfants nés en France de parents étrangers obtiennent automatiquement la nationalité française à leur majorité. Sous la IIIe République, la question de l'assimilation des étrangers à la société française comme condition de la naturalisation est au cœur du débat politique. Si la maîtrise de la langue française, la résidence ininterrompue sur plusieurs années en France⁴⁹, ou le fait d'avoir servi dans l'armée, sont reconnus de façon consensuelle comme des critères d'assimilation, certains courants nationalistes d'extrême-droite soutiennent l'existence d'individus « inassimilables », et désignent explicitement certains groupes ethniques qui, selon la théorie d'une hiérarchie des races, doivent être exclus à la fois de la société et de la nation françaises. A l'instar des discours antisémites, qui émergent en France à la fin du XIXe siècle, trouvant un écho considérable lors de scandales d'État comme l'affaire Dreyfus (1894-1906) ou l'affaire Stavisky (1934), qui conçoivent les Juifs, Français ou étrangers, comme un groupe avec lequel la coexistence au sein d'une même nation est impossible, cette rhétorique entend conférer une dimension raciale à l'assimilation. Elle se rapproche également, dans le contexte colonial, des « critères de civilisation » dont la satisfaction est exigée des sujets de l'empire qui prétendent à la naturalisation, et qui constituent dans les faits « un filtre redoutablement efficace »⁵⁰ des individus susceptibles de devenir Français. Le modèle assimilationniste, et ses controverses, dominant ainsi le débat politique relatif à l'accueil durable de populations étrangères au sein de la société française jusqu'à la seconde moitié du XXe siècle. Il ne se traduit néanmoins pas par la mise en œuvre de politiques publiques d'assimilation à destination des étrangers - dont le

⁴⁷ En raison notamment de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 sur l'immigration de travailleurs, qui prévoyait annuellement l'entrée de 35 000 Algériens en France (seuil abaissé à 25 000 en 1972)

⁴⁸ INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés. Histoire des migrations et diversité des origines géographiques des immigrés », 30 mars 2023

⁴⁹ La loi du 10 août 1927 imposait alors une durée de résidence non interrompue d'au moins 3 ans en France pour prétendre à la naturalisation

⁵⁰ Hajjat, A., *Les frontières de l'identité nationale. L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, La Découverte, Paris, 2012

séjour en France de la plupart d'entre eux est vu comme provisoire - mais plutôt par une action législative visant à fixer dans le droit les règles de la naturalisation.

b) Le tournant de la fin du XXe siècle : mutations de l'immigration et nécessité d'intégration

Après une phase de relative stabilisation de la part des personnes nées à l'étranger au sein population française entre le milieu des années 1970 et fin des années 1990 (autour de 7,3% de la population de la France)⁵¹, le nombre d'entrées d'étrangers sur le territoire français connaît une hausse considérable à partir du début des années 2000. La fin de l'appel à l'immigration de travail fait de l'immigration familiale le premier motif d'entrée en France, qui se caractérise par une sédentarisation plus généralisée des communautés issues de l'immigration. Les origines des migrants se diversifient ; les communautés en provenance d'Europe, majoritaires au début des années 1970, sont devancées par l'immigration originaire d'Afrique, qui connaît une croissance constante dans les dernières décennies du XXe siècle, et représente 42% de la population étrangère établie en France en 2006. Si le Maghreb reste la principale région d'origine des étrangers issus du continent africain (près de 70%), de nouveaux flux migratoires en provenance d'Afrique subsaharienne se développent tandis que d'autres communautés Turque, Chinoise ou encore Vietnamiennes viennent s'adjoindre à une immigration qui acquiert une dimension internationale⁵².

Les pouvoirs publics prennent acte de ces mutations des flux migratoires consécutives à l'arrêt de l'immigration de travail et à la politique du regroupement familial à travers les réformes successives du droit au séjour, et le remplacement de l'ONI par l'Office des migrations internationales (OMI) en 1988. En outre, une distinction de plus en plus forte commence à s'opérer entre les étrangers issus de la Communauté européenne, bénéficiaires de la libre-circulation dans l'espace européen défini par les accords de Schengen (1985), et ceux originaires d'autres régions du monde, qui doivent remplir les conditions nécessaires à l'obtention du statut de résident. Plus diversifiée dans ses origines, la population immigrée est par conséquent moins souvent issue de pays francophones ou de langue latine, et ce phénomène tend à s'accroître au cours des années 2000 et 2010 sous l'effet de l'afflux de migrants et de réfugiés en provenance de régions marquées par l'instabilité politique et traversées par des conflits, comme la Syrie ou l'Afghanistan. Les enjeux d'insertion et d'intégration des communautés issues de l'immigration surgissent dans ce contexte marqué à la fois par une

⁵¹ INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés. Histoire des migrations et diversité des origines géographiques des immigrés », 30 mars 2023

⁵² *Ibid.*

pérennisation de leur présence en France, et par la diversification des origines et des langues représentées en leur sein.

Le développement des politiques d'intégration, d'abord dans le champ des politiques de la ville, puis à travers les dispositifs directement dédiés à cet enjeu comme le CAI et le CIR, témoignent d'une prise de conscience de la nécessité d'une intervention plus directe de l'État dans les parcours des étrangers en France. Le recours aux traducteurs s'intensifie au sein des services de l'immigration, tandis que les dispositifs consacrés à l'intégration sont conçus pour s'adresser à une large diversité de communautés, et pour être compris de tout locuteur d'une langue étrangère. Lors de la signature du CIR, tout étranger non francophone s'engageant dans un parcours d'intégration se voit remettre une notice explicative, traduite dans 10 langues⁵³, exposant les principales étapes de la réalisation du contrat. En 2022, 150 nationalités étaient représentées au sein des signataires d'un CIR⁵⁴ (**voir annexe 2**) tandis le nombre d'étrangers résidant sur le territoire français s'établissait à près de 7 millions de personnes, soit plus de 10% de la population.

2) L'intégration et l'insertion à l'épreuve du nouveau paradigme migratoire

a) Intégrer une immigration multiconfessionnelle : un enjeu républicain

L'enjeu de la maîtrise du français par une immigration en moyenne moins francophone se rapporte à la fois à l'insertion - comme déterminant de l'accès à l'emploi - et à l'intégration des étrangers amenés à se maintenir durablement en France. La nouvelle diversité de l'immigration en termes d'origines qui caractérise la période allant de la fin du XXe siècle à nos jours se traduit également par une recomposition du champ religieux, avec le développement de la présence de cultes auparavant absents ou peu présents dans la société française, résultant, à partir de la fin des années 1980, en l'émergence d'une seconde dimension de l'intégration sur le plan de la culture et des valeurs, au premier rang desquelles la laïcité. La diminution graduelle de l'importance du catholicisme dans la société française, tant dans la fréquentation des offices religieux que dans le nombre de personnes se définissant comme catholiques, a puissamment contribué à l'apaisement des débats sur les rapports de l'État républicain aux cultes jusque dans les années 1970⁵⁵, alors que la laïcité est consacrée comme principe constitutionnel dans le Préambule de la Constitution de la IVe République (1946).

⁵³ Tigrinya (Éthiopie, Érythrée), Turc, Mandarin, Russe, Anglais, Dari (Afghanistan), Bengali, Arabe, Pachtou (Afghanistan, Pakistan), Tamoul

⁵⁴ OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 42

⁵⁵ Portier, P. et Willaime, J.-P., La religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recompositions, Paris, Armand Colin, Collection « U », 2021

Après la Seconde Guerre mondiale, de nouveaux cultes développent leur présence en France à travers la croissance de la population immigrée, notamment l'islam, l'évangélisme, le judaïsme, du fait d'une immigration importante de communautés séfarades en provenance du Maghreb, ou encore le bouddhisme, religion d'une partie des immigrés d'Asie.

Jusqu'au milieu des années 1980, les pratiques de ces communautés et leurs manifestations ne sont pas vues comme une menace pour le régime français de la laïcité. Les descendants naturalisés de familles issues de l'immigration tendent à se définir davantage comme membres à part entière de la société française que comme individus religieux appelant à une plus grande liberté dans leurs pratiques. Lors de la mobilisation de la marche pour l'égalité et contre le racisme (dite « marche des beurs ») en 1983, la jeunesse issue de l'immigration maghrébine revendique ainsi sa pleine appartenance à la société française, en tant que membre de ce qu'il est commun de nommer à l'époque les « secondes générations »⁵⁶ de l'immigration, et dénonce les discriminations qu'elle subit en raison de ses origines sans pour autant convoquer son identité religieuse. Le consensus autour de la notion de laïcité et de son respect n'est véritablement remis en question que lorsqu'éclate, en octobre 1989, l'affaire dite des « foulards de Creil », qui donne lieu à la publication dans le *Nouvel Observateur* du 2 novembre du manifeste « Profs, ne capitulons pas », cosigné par cinq intellectuels: Élisabeth Badinter, Régis Debray, Alain Finkielkraut, Élisabeth de Fontenay et Catherine Kintzler, qui érige la laïcité en principe à défendre face aux atteintes qu'elle subit dans les espaces républicains soumis à la neutralité religieuse, au premiers rangs desquels les établissements scolaires publics.

Ce nouveau combat pour la laïcité est caractérisé par son association inédite avec les enjeux d'immigration et d'intégration des étrangers⁵⁷, et s'inscrit plus largement dans le contexte d'un « retour du religieux »⁵⁸ international dans les dernières décennies du XXe siècle. La société française, bien qu'assez largement sécularisée, fait face à un phénomène de « réaffirmation confessionnelle »⁵⁹ qui se traduit par une montée des pratiques rigoureuses et des prétentions des cultes à manifester davantage leur présence dans l'espace public. Si certaines de ces tendances s'observent dans les communautés chrétiennes ou juives, l'islam est « de manière bien plus visible socialement »⁶⁰ sujet à l'expression manifeste de la religiosité, par le

⁵⁶ Santelli, E., « De la "seconde génération" aux descendants d'immigrés : constructions identitaires et enjeux sociaux », *Migrations société*, n°113, 2007, p. 51

⁵⁷ Roman, J., « Pourquoi la laïcité ? », dans Guénif-Souilamas, N. (dir.), *La République mise à nu par son immigration*, Paris, La Fabrique Éditions, 2006, pp. 62-80

⁵⁸ Kepel, G., *La revanche de Dieu. Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde*, Paris, Seuil, 1991

⁵⁹ Portier, P., « L'inclination identitaire de la laïcité française. Retour sur une controverse (1988-2018) », *Vie sociale*, n°21, 2018, p. 35

⁶⁰ *Ibid.*, p. 36

port de signes ostentatoires, de certains de ses fidèles dont une minorité est par ailleurs séduite par des mouvances fondamentalistes (*Tabligh*, frérisme ou salafisme) Les musulmans de toutes tendances représentent aujourd'hui 6 à 7% de la population française, mais se démarquent d'autres communautés religieuses par leur adoption plus fréquente d'une forte religiosité⁶¹. Cette spécificité propre au culte musulman dans la France contemporaine est à l'origine d'un discours politique et médiatique, porté notamment par l'extrême-droite, soupçonnant les fidèles de cette religion d'être les tenants d'une idéologie communautaire rejetant le principe de la démocratie libérale : « Il y aurait donc incompatibilité - de fait et de principe - entre une vision chrétienne progressivement acclimatée au libéralisme et au pluralisme modernes et une vision musulmane forcément exclusive de ces principes juridico-politiques libéraux qu'elle ne pourrait que combattre »⁶². Un contrôle plus étroit du religieux est alors vu comme un complément indispensable à des mesures sécuritaires, et la France tente de développer des instances de dialogue avec la communauté musulmane dès le début des années 1990 sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur Pierre Joxe, à l'origine du lancement du Conseil de réflexion sur l'Islam de France, qui devient par la suite le Conseil français du culte musulman (CFCM)⁶³.

L'islam devient à partir des années 2000 une religion dont la législation tente de réguler les pratiques dans l'espace public, au nom de la défense du principe de laïcité. En 2000, le rapport annuel du HCI est dédié à « L'islam dans la République », et la loi du 15 mars 2004 encadrant « le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics », inspirée des travaux de la Commission Stasi sur la laïcité à l'école, vise ainsi, entre autres signes religieux, le port du voile par les élèves de confession musulmane. Le principe de laïcité connaît par la suite une extension historique de son champ d'application avec la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, qui prohibe le port du voile intégral par les femmes musulmanes, y compris sur la voie publique et plus seulement dans les espaces traditionnellement consacrés de la neutralité religieuse. Les politiques d'intégration qui émergent à la même période sont profondément marquées par ce contexte de réaffirmation de la nécessité de défendre les valeurs républicaines, qui devient un enjeu d'importance égale à celui de la maîtrise de la langue pour les étrangers destinés à s'établir durablement en France.

⁶¹ 49% des musulmans revendiquaient une forte religiosité dans les années 2010, contre 9% des catholiques selon Portier, P. et Willaime, J.-P., *La religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recompositions*, Armand Colin, Collection « U », 2021

⁶² Zuber, V., *La laïcité en débat. Au-delà des idées reçues*, Paris, Le Cavalier bleu, Collection « Idées reçues », 2017, p. 63

⁶³ Remplacé en 2023 par le Forum de l'islam de France (FORIF)

b) Les limites contemporaines de l'insertion

Le lien entre immigration et besoin de main-d'œuvre a représenté une relation déterminante tout au long des XIXe et XXe siècles. Les vagues migratoires qu'a connues la France jusque dans les années 1970 ont toujours été associées à des phases de dynamisme économique, au cours desquelles le secteur privé remplissait la fonction d'insertion des étrangers par l'emploi. Dans la décennie 1920-1930, et tout au long des Trente Glorieuses, la France accueille essentiellement une immigration de travail, qui correspond à des périodes de reprise et de reconstruction, associées à des déficits démographiques accumulés pendant les années de conflit de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, que viennent combler les travailleurs étrangers. A l'inverse, en phase de ralentissement économique, des freins sont posés à l'immigration qui risquerait d'aggraver une crise du chômage. Dans les années 1930, la crise économique mondiale de la Grande Dépression pousse ainsi le gouvernement français à rompre avec la politique d'appel aux travailleurs immigrés, jusqu'à prendre des mesures favorisant l'expulsion du territoire (décret-loi du 2 mai 1938) et permettant l'internement administratif des étrangers pour motif de trouble à l'ordre public, et la déchéance de nationalité pour certains Français récemment naturalisés (décret-loi du 12 novembre 1938). Un contexte économique défavorable peut également avoir des répercussions sur la politique de l'asile, à l'instar des restrictions posées à l'accueil des réfugiés Juifs allemands ou des républicains espagnols à la fin des années 1930, alors que la République est mise en difficulté par l'afflux de déplacés en provenance des pays voisins.

Au-delà de l'intervention étatique, le secteur privé joue un rôle essentiel dans l'insertion des étrangers, organisant souvent lui-même l'immigration de travail, et offrant aux employés immigrés les conditions de leur installation en France. Ainsi, dans les années 1920, les compagnies minières du bassin lensois prennent en charge les aménagements nécessaires à l'accueil des travailleurs immigrés polonais et de leurs familles, non seulement en matière d'habitat par l'édification de cités ouvrières, mais également par des initiatives d'ordre socio-culturel et religieux comme la construction de paroisses et d'écoles privées pour cette communauté profondément attachée à son identité catholique⁶⁴. Cette politique d'attraction de l'immigration polonaise conduite par le patronat minier permet à cette communauté de « reconstituer un milieu national polonais »⁶⁵ actif en France, lui conférant une perspective d'installation durable au-delà du simple fait d'occuper un emploi. Ce paradigme dans lequel le

⁶⁴ Ponty, J., *Polonais méconnus. Histoire des travailleurs immigrés en France pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Presses de la Sorbonne, 1988

⁶⁵ *Ibid.*, p. 147

secteur privé jouait un rôle central, sinon exclusif, dans l'insertion des immigrés et parfois même dans leur intégration, est bouleversé par le ralentissement économique des années 1970 et l'évolution de l'immigration de travail vers une immigration pour motif familial qui devient prépondérante.

Le régime du regroupement familial, qui autorise sous certaines conditions les membres de la famille d'un étranger établi en France à bénéficier d'un droit au séjour pour le rejoindre, est défini par le décret du 29 avril 1976. En 1977, le gouvernement de Raymond Barre tente de subordonner le droit au regroupement familial au renoncement par ses bénéficiaires à accéder au marché du travail⁶⁶, dans un contexte de fort chômage et 3 ans après la suspension de l'immigration pour motif économique. Cette mesure donne lieu, l'année suivante, à une jurisprudence administrative qui consacre le principe général du droit de « mener une vie familiale et privée », en vertu duquel le Conseil d'État annule le décret de 1977 et renforce la protection juridique du droit au regroupement familial⁶⁷. Malgré les restrictions dont il fait l'objet dans les années 2000, ce dernier reste, jusqu'à aujourd'hui, le motif principal de délivrance d'un titre de séjour de longue durée, dépassant largement le nombre de cartes de séjour octroyées pour motif économique ; en 2021, près de 86 000 étrangers ont été admis au séjour pour motif familial, contre un peu plus de 36 000 pour motif économique⁶⁸. Ces proportions se retrouvent de façon comparable au sein des signataires d'un CIR, dont 43% étaient entrés en France en vertu du droit au regroupement familial en 2022, tandis que 12% d'entre eux ont obtenu un titre de séjour pour motif économique⁶⁹. En outre, au moment de la signature d'un contrat d'intégration, une majorité d'étrangers admis au séjour, tous motifs confondus, ne dispose pas encore d'un emploi : 61% d'entre eux en étaient dépourvus en 2022⁷⁰.

L'insertion apparaît donc comme un enjeu essentiel des politiques relatives à l'immigration. Alors qu'il a longtemps constitué un préalable indispensable au départ des étrangers pour la France, dans le cadre d'une immigration de travail prédominante jusque dans les années 1970, l'accès à l'emploi ne constitue plus la norme de l'admission au séjour, et devient par conséquent une problématique à laquelle les dispositifs dédiés à l'insertion et à l'intégration doivent désormais répondre.

⁶⁶ Décret du 10 novembre 1977

⁶⁷ CE, 8 décembre 1978, GISTI

⁶⁸ INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés. L'admission au séjour en France », 2023

⁶⁹ OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 41

⁷⁰ *Ibid.*, p. 42

B) Le contrat d'intégration républicaine : une intervention publique sur le champ du partage des valeurs, de la maîtrise de la langue et de l'insertion dans l'emploi

1) S'accommoder à la République : l'apprentissage d'une langue et de valeurs

a) *Intégrer la diversité : le socle commun des principes et valeurs républicains*

La création du CAI en 2003 est présentée par ses artisans comme une réponse au problème de l'émergence de formes de communautarisme au sein des groupes issus de l'immigration. Défini en opposition à la démarche d'intégration, le rejet par l'individu des valeurs communes de la société française, au profit de celles portées par son groupe d'origine, souvent dotées d'un fondement religieux, est perçu comme un facteur de fragmentation sociale et comme une menace à la cohésion de la nation, où coexisteraient des communautés mutuellement exclusives. Dans une circulaire du 20 janvier 2004 adressée aux préfets, le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy justifie ainsi l'institution d'une condition d'intégration pour la délivrance d'une carte de résident, nouvel outil dont disposent désormais les préfetures pour repérer de tels comportements de la part des étrangers aspirant au séjour en France : « Ce critère d'intégration doit vous permettre de mieux lutter contre toutes formes de repli communautaire ». Sans désigner une catégorie spécifique de communautarisme, ce critère ayant une vocation globale et ayant été conçu pour apprécier l'intégration de l'ensemble des étrangers sollicitant l'admission au séjour régulier en France, le discours du ministre de l'Intérieur se destine plus particulièrement, selon la juriste Danièle Lochak, à la communauté musulmane⁷¹. Celle-ci apparaît en effet comme la première destinataire de cette nouvelle mesure, au regard notamment des allusions récurrentes à la place des femmes au sein d'une partie de cette communauté, et à la définition des dispositifs d'intégration républicaine comme moyens d'émancipation désormais mis à leur disposition. Décrites comme faisant partie des « publics les plus vulnérables » dans la circulaire de 2004, « les femmes appartenant à certaines communautés » sont incitées à « s'inscrire dans une [...] démarche » d'intégration, vouée à leur permettre de s'extraire d'un environnement familial ou conjugal potentiellement oppressif, et fondé sur une vision infantilisante de la femme. Le ministre définit ainsi « les femmes cloîtrées au domicile qui ne bénéficient d'aucun soin et d'aucune attention »⁷² comme le public prioritaire du nouveau contrat d'intégration, des propos qui semblent faire référence à la place occupée par les femmes dans certaines communautés religieuses fondamentalistes. Le texte du CAI indiquait ainsi que « Les femmes ne sont soumises ni à l'autorité du mari ni à celle du père ou

⁷¹ Lochak, D., « Le “modèle républicain” contre l'intégration des étrangers », *Après-demain*, n°52, 2019, pp. 13-14

⁷² Propos recueillis par Renard-Gourdon, F., « “Immigration choisie” : le gouvernement valide l'avant-projet de loi », *Les Échos*, 9 février 2006

du frère pour, par exemple, travailler, sortir ou ouvrir un compte bancaire. Les mariages forcés et la polygamie sont interdits, tandis que l'intégrité du corps est protégée par la loi ».

Le contexte de création et d'expérimentation du premier contrat d'intégration est également marqué par une crise sociale qui touche les banlieues des grandes agglomérations françaises en 2005, durant laquelle surviennent des émeutes rassemblant notamment des jeunes issus de communautés d'origine étrangère, qui font l'objet d'une médiatisation internationale et provoquent la déclaration de l'état d'urgence le 9 novembre⁷³ qui se maintient pendant près de deux mois. Blandine Kriegel, alors présidente du HCI, affirme au regard de ces événements que « La crise des banlieues met en évidence l'existence d'un échec certain de la politique d'intégration »⁷⁴. Le diagnostic de ces dysfonctionnements est formulé en ces termes par la présidente du HCI : « jusqu'au contrat d'accueil et d'intégration, on n'avait jamais enseigné les lois de la République à ceux qui arrivaient et à qui on demandait ensuite de les respecter »⁷⁵.

La formation civique contenue dans le CAI vise ainsi à enseigner les principes fondamentaux de la République aux étrangers signataires du contrat, dont les principaux sont la démocratie, les droits fondamentaux, ainsi que la laïcité et l'égalité - notamment entre les femmes et les hommes - que l'étranger doit s'engager à respecter tout au long de son séjour en France. En 2016, la refonte du contrat d'intégration amène à accroître la durée de la formation civique - jugée trop restreinte dans le cadre du CAI (6 heures) - délivrée aux signataires, qui est désormais portée à une durée totale de 24 heures. Au cours des différentes séances réalisées durant cette formation, « les principes et valeurs qui fondent la vie en France » constituent « le fil rouge de la formation et de l'ensemble des thématiques qui sont présentées », notamment dans le module intitulé « Le portrait de la France », mais également dans celui consacré à « La parentalité », dont « Les séquences permettent de décliner dans l'univers scolaire les principes et valeurs de la France (égalité des chances et des sexes, laïcité, contribution à la vie de l'école, etc.) »⁷⁶.

Un dispositif complémentaire au CIR, intitulé « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE), permet également aux parents étrangers d'un enfant scolarisé en France de suivre des ateliers de familiarisation avec les exigences du milieu scolaire et

⁷³ Décret du 8 novembre 2005

⁷⁴ Propos recueillis par Thioly, B., « "L'unité doit se reconstruire". Interview de Blandine Kriegel », *L'Express*, 24 novembre 2005

⁷⁵ Rapport d'activité de l'Assemblée nationale au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, présenté par la députée M.-J. Zimmermann, octobre 2004 – novembre 2005

⁷⁶ Version en date du 15 mai 2019, site web de la DGEF

favorisant leur propre intégration par « l'acquisition de la langue française [...], la connaissance des valeurs de la République et leur mise en œuvre dans la société française » et « la connaissance du fonctionnement et des attentes de l'école vis-à-vis des élèves et des parents »⁷⁷. D'autres initiatives visant à promouvoir l'intégration citoyenne des étrangers, comme les programmes Fai'R et Volont'R, sont pilotées par la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN), la première consistant en une promotion de la participation des réfugiés aux activités culturelles et sportives, et la seconde leur ouvrant l'accès aux missions de service civique, tandis qu'une convention partenariale a été signée entre la DIAN et le Centre des Monuments Nationaux (CMN) le 12 juillet 2022, dans le but de « faciliter l'accès gratuit des monuments aux signataires du CIR » et de permettre « l'organisation de visites de groupes et d'ateliers lors des formations civique et linguistique »⁷⁸. Sous l'impulsion de l'Institut des relations internationales a également été créée, en 2020, une Académie pour la participation des personnes réfugiées à la vie politique, dont une première promotion, constituée paritairement de 12 réfugiés, a été formée en 2021. Elle serait notamment amenée à tenir un rôle consultatif en matière de politiques d'accueil et d'intégration des réfugiés, dans le but d'impliquer ces derniers dans l'élaboration des mesures qui les concernent.

La formation civique prescrite aux signataires du CIR est réalisée par des associations désignées au travers d'appels à projets, qui doivent satisfaire certaines exigences et s'inscrire dans une démarche républicaine : « Ne seront retenus que des organismes et des projets ne concourant pas, d'une manière ou d'une autre, à favoriser le communautarisme mais au contraire ceux promouvant un discours républicain exigeant et intégrateur »⁷⁹. Le contrat d'intégration apporte donc une réponse, sur le plan des principes et des valeurs, face au risque de voir émerger et s'affirmer des formes de communautarisme, et de se généraliser un rejet des fondements républicains au sein des populations issues de l'immigration si l'État ne prend pas en charge leur apprentissage, dès leur entrée sur le territoire, des normes civiques, morales et politiques de la société française. Ces craintes sont particulièrement présentes à l'esprit des artisans de la réforme du CIR en 2016, année au cours de laquelle est également lancée l'expérimentation d'un dispositif à destination de jeunes Français séduits par le discours de promotion du terrorisme islamiste: le Centre de prévention et d'insertion à la citoyenneté (CPIC), basé à Pontourny, par lequel les concepteurs de ce « centre de déradicalisation » entendent opposer au dérives de l'islamisme radical un discours fondé sur les valeurs

⁷⁷ Dispositif piloté par les ministères de l'Intérieur et de l'Éducation nationale, OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 39

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Appel à projets 2023 relatif à l'intégration des étrangers primo-arrivants dans le département de l'Aisne, Préfecture de l'Aisne, 24 mars 2023

républicaines et le renouement avec la citoyenneté, y compris en mobilisant des représentants du culte musulman pour porter une parole à la fois conforme aux principes de la République et à une pratique éclairée de la religion.

b) La maîtrise du français au carrefour des enjeux d'intégration et d'insertion

La maîtrise de la langue du pays d'accueil est l'un des objectifs essentiels des politiques d'immigration contemporaines. Les vagues migratoires de dimension internationale que connaît l'Europe, en particulier depuis les années 2000, ont conduit la plupart des États dont la France à mettre à disposition des étrangers admis au séjour des dispositifs de formation linguistique dédiés à leur intégration. Lors de la généralisation du CAI en 2005, la majorité des principaux pays d'accueil de l'immigration dans l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne, disposaient d'une législation imposant à l'État de prendre en charge la formation linguistique des étrangers⁸⁰. Cet engagement des institutions publiques est généralement assorti d'une obligation pour l'étranger entré régulièrement sur le territoire de s'investir dans une formation linguistique visant l'atteinte d'un niveau défini pour l'obtention d'un titre de séjour, à l'exception de ceux pouvant attester d'une maîtrise minimale, orale et écrite, de la langue du pays d'accueil. Il en va ainsi de la législation allemande, qui fixe comme objectif de la formation linguistique obligatoire destinée aux étrangers primo-arrivants de les rendre capables « de pouvoir se passer de l'aide ou de l'intermédiaire de tiers dans toutes les circonstances de la vie quotidienne »⁸¹.

En France, le premier objectif de la formation linguistique défini par la loi du 26 novembre 2003 était relativement modeste ; le CAI comprenait une formation linguistique visant le niveau A1 en français, dont la validation n'était en pratique pas exigée pour la plupart des titres de séjour. En fixant l'exigence requise pour l'obtention d'une carte de résident à la validation d'un niveau A2, la création du CIR en 2016 manifestait ainsi la volonté des pouvoirs publics d'approfondir l'intégration linguistique des étrangers, au travers d'un parcours plus long, pouvant être prolongé au besoin grâce à la durée de validité du titre de séjour pluriannuel (de 2 à 4 ans). Cet objectif a néanmoins rapidement été perçu comme trop élevé au regard des durées effectives de formation linguistique proposées dans le cadre du CIR, et la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a ainsi doublé les durées d'apprentissage du français pour chaque formation obligatoire

⁸⁰ Sénat, « La formation des étrangers à la langue du pays d'accueil », Étude de législation comparée n°150, septembre 2005

⁸¹ Loi du 30 juillet 2004 sur le séjour, l'activité professionnelle et l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral

ou complémentaire. Aux formules d'une durée comprise entre 100 et 200 heures de formation visant l'atteinte des niveaux A1 et A2 prescrites à tous les signataires non francophones se sont ajoutées, depuis le 1er janvier 2022, des formules optionnelles destinées à la maîtrise du niveau B1 écrit et oral, exigé pour la naturalisation⁸², tandis qu'un module d'une durée de 400 à 600 heures dédié aux non-scripteurs et non-lecteurs a été créé. L'orientation des signataires vers les dispositifs de formation linguistique se fonde sur un test de français réalisé dès le premier accueil de l'étranger par les services de l'OFII. A l'instar de la formation civique, la formation linguistique est délivrée par des prestataires désignés dans le cadre d'appels d'offre encadrés par les services de l'immigration, qui peuvent être des entreprises spécialisées dans l'enseignement du français langue étrangère (FLE) ou des associations. Les tests de positionnement en français, les formations et les certifications du niveau de langue selon les critères du CECRL sont financés par les crédits budgétaires alloués au titre des actions 11 (« Accueil des étrangers primo-arrivants ») et 12 (« Intégration des étrangers primo-arrivants ») du budget opérationnel du programme (BOP) 104 : « Intégration des étrangers primo-arrivants », selon les besoins locaux évalués au niveau départemental. En 2022, 46,5% des signataires d'un CIR ont été orientés vers une formation linguistique⁸³.

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, a de nouveau renforcé les exigences de maîtrise du français requises pour l'obtention des différents titres de séjour et de la nationalité française: la validation du niveau A2 est devenue indispensable pour la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle⁸⁴, le niveau B1 est désormais nécessaire pour prétendre à la carte de résident et la naturalisation est réservée aux personnes pouvant attester d'une maîtrise du français au niveau B2. Les rehaussements successifs des niveaux de langues respectivement requis pour l'obtention des différents titres de séjour de longue durée correspondent donc à des exigences de plus en plus fortes en matière d'intégration des étrangers, mais s'inscrivent également dans un objectif d'insertion ; le niveau A1, auparavant visé par les formations du CAI, a en effet été jugé trop faible pour assurer aux étrangers primo-arrivants un accès effectif au marché de l'emploi. De manière générale, les réformes successives ont insisté sur la dimension professionnalisante que doit revêtir l'apprentissage du français, tourné notamment vers le vocabulaire pratique du monde du travail et de l'entreprise.

⁸² Décret du 30 décembre 2019, entré en vigueur le 1er avril 2020

⁸³ OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 19

⁸⁴ Avant cette loi, la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle impliquait d'avoir suivi assidûment les formations vers le niveau A2, mais non la validation de celui-ci

2) Accéder à l'emploi : un contrat d'intégration complété par des dispositifs d'insertion professionnelle

a) L'articulation du CIR avec les dispositifs d'accès à l'emploi

La réforme du CIR en 2016, et les mesures qui l'ont suivie, ont été caractérisées par une volonté de mieux articuler les parcours d'intégration et d'insertion des étrangers signataires. Dans le cadre des contrats d'intégration, le suivi des signataires a été pensé de façon plus individualisée que celui proposé à travers le CAI, jugé trop uniformisé et peu adaptable aux différences de situation des étrangers, à la fois sur les plans linguistique et professionnel. Au regard du profil des signataires du CIR, l'enjeu de l'insertion professionnelle concerne en effet une majorité d'entre eux ; en 2022, seuls 39% des étrangers engagés dans un contrat d'intégration déclaraient disposer d'un emploi lors de leur premier rendez-vous avec les services de l'OFII⁸⁵. Les dispositifs d'orientation professionnelle ont ainsi été développés de manière à intervenir aux étapes clefs des parcours d'intégration, et chaque signataire bénéficie d'au moins deux entretiens personnalisés visant à aborder ses perspectives d'insertion selon ses compétences professionnelles et son niveau de langue, l'un réalisé lors du premier accueil par les services publics de l'immigration - qui vise notamment à définir le besoin de suivi d'une formation linguistique - l'autre dans un délai de 3 mois après l'achèvement par le signataire des formations prescrites dans le cadre du contrat. Ces entretiens permettent d'aiguiller ce dernier vers les services de l'insertion dans l'emploi selon son profil : Pôle emploi, missions locales (destinées aux jeunes demandeurs d'emploi) et Cap emploi (service dédié aux personnes en situation de handicap), rassemblés depuis le 1er janvier 2024 sous la bannière de l'opérateur France Travail. Si les services de l'immigration et de l'intégration ne prennent donc pas directement en charge l'assistance de l'étranger dans sa recherche d'emploi, qui est confiée aux acteurs traditionnels de ce domaine, ils jouent un rôle informatif crucial, non seulement à travers les entretiens personnalisés, mais également par des modules dédiés à la présentation des services d'insertion dans l'emploi en France et de leur organisation, notamment lors de la journée consacrée à « L'emploi » incluse dans la formation civique du CIR depuis le 1er mars 2019, et qui constitue une innovation par rapport à la formation proposée dans le cadre du CAI. Les agents de l'OFII sont également chargés d'établir un bilan de compétences des signataires d'un contrat d'intégration, et de les orienter vers les dispositifs de validation des acquis et de l'expérience (VAE), destinés à leur permettre de certifier les aptitudes professionnelles acquises dans leur pays d'origine.

⁸⁵ OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 42

De manière générale, l'insertion tend à occuper une place de plus en plus centrale dans les parcours d'intégration, à travers une participation accrue d'employeurs privés au programmes dédiés spécifiquement à l'emploi des étrangers, notamment dans les secteurs professionnels en manque de main-d'œuvre. Ainsi, l'OFII a par exemple signé en 2022 un partenariat avec l'entreprise de BTP Cobat Constructions, un accord qui « fait suite à un besoin rapide de main-d'œuvre du partenaire et à une volonté commune d'offrir aux étrangers primo-arrivants un parcours d'intégration durable au regard de leur insertion dans le monde économique »⁸⁶. D'autres initiatives pour mobiliser les entreprises au profit de l'insertion des étrangers sont également menées, comme l'organisation de sessions de préparation aux entretiens d'embauche auxquelles participent des chefs d'entreprise et des employés en ressources humaines du secteur privé, dans le but de familiariser les étrangers engagés dans un parcours d'intégration avec les attentes du recrutement professionnel, ainsi qu'un dispositif de mentorat des signataires d'un contrat d'intégration par un patron d'entreprise, intitulé « Duo For a Job ».

Depuis 2018, l'attention des pouvoirs publics s'est notamment focalisée sur les personnes réfugiées, un public dont l'accès à l'emploi est considéré comme prioritaire, dans la mesure où le motif de leur installation en France n'est pas économique, et que la plupart d'entre elles éprouvent des difficultés à produire des justificatifs attestant de leurs diplômes et compétences et à accéder au marché du travail. La Stratégie nationale pour l'intégration des personnes réfugiées, présentée lors de la réunion du Comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018, a ainsi lancé le développement de dispositifs d'insertion dédiés spécifiquement aux réfugiés, qui s'est inscrit dans le Programme d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2022, piloté par la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Cette Stratégie nationale a été suivie par l'adoption, le 18 décembre 2020, d'un Schéma national d'accueil et d'intégration des réfugiés, déployé sur 2 ans (2021-2023). Lancé en 2017, le programme Hébergement, orientation, parcours vers l'emploi des personnes réfugiées (HOPE) a ainsi bénéficié d'un renforcement des moyens financiers lui étant consacrés⁸⁷. Piloté par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ce programme est adressé en priorité aux jeunes réfugiés (moins de 25 ans) et aux femmes, et vise à stabiliser les conditions du séjour en France de ses bénéficiaires, d'abord par l'accès au logement, puis par l'insertion professionnelle. Il se déploie sur un parcours d'insertion de 8 mois comprenant une formation de FLE à visée professionnelle, une

⁸⁶ *Ibid.*, p. 16

⁸⁷ 60 millions d'euros lui ont été attribués dans le cadre du PIC 2018-2022

préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC), des immersions dans différents métiers et une formation professionnelle certifiante, axée en priorité vers les secteurs professionnels en tension⁸⁸, et se destinait à accompagner annuellement 1500 réfugiés entre son lancement et la fin de l'année 2021.

L'insertion dans l'emploi des étrangers, et plus particulièrement des réfugiés, s'est donc affirmée comme un objectif prioritaire des parcours d'intégration réalisés dans le cadre des CIR, ainsi que de ses dispositifs complémentaires. Les processus d'intégration et d'insertion tendent à être déployés de manière plus simultanée, faisant de l'accès à l'emploi une dimension à part entière de l'intégration des étrangers à la société française.

b) Les Semaines de l'intégration et la promotion d'une intégration réussie

Depuis la réforme du CIR en 2016, les politiques d'intégration et d'insertion des étrangers primo-arrivants et des réfugiés en France ont fait l'objet d'importants développements. De nombreux dispositifs ont vu le jour dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes réfugiées lancée en 2018, tandis que les lois du 10 septembre 2018 et du 26 janvier 2024 ont approfondi les exigences des parcours d'intégration et renforcé les moyens qui leur étaient alloués. Entre 2016 et 2022, le budget annuel de l'OFII a ainsi connu une augmentation de près de 65%, passant de 177,9 millions d'euros à 274,19 millions d'euros⁸⁹. Pour valoriser les actions mises en œuvre par les services publics de l'intégration, tant dans le cadre des contrats d'intégration que dans les dispositifs complémentaires déployés dans les domaines civique, linguistique, professionnel, culturel et du logement, un rendez-vous annuel rassemblant les différents acteurs des politiques destinées à accompagner les étrangers dans leur installation en France a été créé : les « Semaines de l'intégration ». Instituée par la DGEF, cette semaine a connu sa première édition au mois d'octobre 2021, et donne lieu à l'organisation d'événements dans différents départements à l'occasion desquels ont lieu des échanges et des présentations des dispositifs publics ou associatifs dédiés à l'intégration et à l'insertion des étrangers « en matière d'emploi, d'apprentissage du français, d'accès au logement, d'appropriation des principes et valeurs républicains, de promotion de la citoyenneté, de jeunesse de culture et du sport »⁹⁰. Lors de la deuxième Semaine de l'intégration en 2022,

⁸⁸ OFII, « L'OFII acteur indispensable du dispositif HOPE, au bénéfice des réfugiés, témoignage à l'appui », 30 mars 2021

⁸⁹ OFII, Rapports d'activité 2016 (1er mars 2017) et 2022 (26 octobre 2023) : budget comptabilisé en crédits de paiement exécutés au 31 décembre de chaque année prise en compte, principalement au titre des actions 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » et 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants » du BOP 104 « Intégration et accès à la nationalité française »

⁹⁰ « Semaine de l'intégration 2023 : l'affaire de tous ! », site web du ministère de l'Intérieur, 16 octobre 2023

un évènement organisé à la préfecture de la Réunion à Saint-Denis a par exemple consisté en la signature collective de CIR par plusieurs étrangers primo-arrivants. Reçus par le préfet Jérôme Filippini, ils ont écouté les témoignages de deux signataires de CIR de l'année précédente.

Ce rendez-vous des acteurs de l'intégration sert également à promouvoir le modèle républicain d'intégration fondé sur l'engagement réciproque de l'étranger et de l'État, comportant deux piliers ainsi définis par Sonia Backès, alors Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur chargée de la Citoyenneté, « Je vais vous livrer ma conviction : une intégration réussie, cela passe d'abord par la maîtrise de la langue. Cela passe également par le respect absolu de nos valeurs républicaines par ceux qui nous rejoignent »⁹¹. Dans les faits, la majorité des évènements organisés dans le cadre des Semaines de l'intégration a pour thématique l'apprentissage du français ou l'accès à l'emploi; destinés à offrir des perspectives pour un séjour et une insertion durables aux étrangers primo-arrivants, ils visent à présenter des parcours d'intégration réussis et inspirants, notamment pour les personnes amenées à s'engager dans un CIR, mais s'adressent aussi aux employeurs du secteur privé, encouragés à recruter les étrangers ayant fait preuve de leur volonté d'intégration. A travers des « témoignages » et des « portraits » de migrants et de réfugiés ayant parachevé leur processus d'intégration - quasiment assimilé à l'accès à l'emploi - les Semaines de l'intégration mettent en valeur les bénéfices des dispositifs d'apprentissage du français et d'accompagnement vers l'emploi déployés par l'État en partenariat avec des acteurs associatifs. A l'occasion de cet évènement annuel sont ainsi réalisées de courtes vidéos présentant différents profils d'étrangers ayant suivi un parcours d'intégration, diffusées par la suite sur les chaînes YouTube de certaines préfectures ou du ministère de l'Intérieur, à l'instar du témoignage vidéo d'Ali, réfugié afghan de 21 ans s'étant engagé dans un contrat d'intégration à son arrivée en France en 2019, et ayant bénéficié du programme HOPE qui lui a permis de trouver un logement et un emploi⁹².

Ces contenus visent également à promouvoir l'action des associations œuvrant en faveur de l'intégration des étrangers à l'échelle locale, comme dans une vidéo publiée par la préfecture du Var présentant l'association « CAAA - Cœur de Ville - UDV » basée à Toulon, et dans laquelle la coordinatrice de l'association, Édith Cappe de Baillon, expose les missions qu'elle prend en charge de concert avec les services publics de l'intégration: « Il s'agit d'une association où on donne des cours de français aux étrangers, de tous niveaux. On les aide à préparer les

⁹¹ Séminaire de clôture de la deuxième édition de la Semaine de l'intégration, 21 octobre 2022

⁹² « Semaine de l'intégration I. Ali, le logement et l'emploi au cœur de l'intégration », vidéo publiée sur la chaîne YouTube du ministère de l'Intérieur le 20 octobre 2022

diplômes officiels du DELF qui vont leur permettre de renouveler leur titre de séjour, accéder à la nationalité française ou entrer à l'université par exemple, et on organise également des activités culturelles. Il y a quelques cours qui sont axés sur la citoyenneté, surtout dans les niveaux avancés »⁹³.

Les mobilisations, les événements et la publication de contenus auxquels donnent lieu les Semaines de l'intégration visent donc à promouvoir l'action des services publics et les initiatives associatives locales à destination des étrangers dans leur processus d'intégration en France. Le discours véhiculé lors de ce rendez-vous annuel se consacre essentiellement aux dispositifs concourant à leur insertion professionnelle, et beaucoup moins aux formations dédiées à l'apprentissage des valeurs et des principes républicains. Il se veut résolument positif, et ne contient pas réellement de bilan critique des résultats de la mise en œuvre des politiques d'intégration pour l'ensemble des publics qu'elles visent. En ne présentant que des parcours "réussis" d'étrangers, réfugiés ou non, les organisateurs de cet événement entendent fournir de bons exemples d'intégration, et ne laissent pas entrevoir les éventuels échecs ou limites des politiques publiques menées dans ce domaine.

III) Le CIR : une nouvelle politique publique et un modèle d'intégration en questionnement

A) Les apports de la nouvelle politique : séjour et asile, intégration et insertion

1) Un parcours d'intégration pour les étrangers admis au séjour et les réfugiés

a) Une stabilisation du droit au séjour

L'instauration de la carte de séjour pluriannuelle a constitué un progrès significatif pour le droit au séjour des étrangers et les conditions de leur intégration en France. En devenant le titre de droit commun, obtenu après un an de séjour régulier, elle a considérablement allégé la charge administrative qui pesait sur les étrangers qui devaient auparavant, pour une grande partie d'entre eux, effectuer annuellement des démarches de renouvellement de leur titre de séjour temporaire. En 2015, plus de 500 000 étrangers séjournaient en France au moyen d'une carte temporaire valable 1 an⁹⁴. Ce nombre a connu une tendance décroissante dès l'année suivante, et en 2023, 269 272 étrangers étaient titulaires d'une carte de séjour temporaire⁹⁵. En parallèle, la carte de séjour pluriannuelle a connu une forte croissance de ses délivrances depuis

⁹³ « Semaine de l'intégration – Présentation des dispositifs d'intégration varois », vidéo publiée sur la chaîne YouTube du Préfet du Var le 18 octobre 2023

⁹⁴ DGEF, « L'essentiel de l'immigration. Chiffres clefs. Les titres de séjour », 11 juillet 2017

⁹⁵ DGEF, « L'essentiel de l'immigration. Chiffres clefs. Les titres de séjour », 25 janvier 2024

son instauration en 2016, passant d'un peu plus de 30 000 titulaires l'année de sa création à près de 762 000 en 2023⁹⁶. La réforme instituant la carte de séjour pluriannuelle a donc rempli efficacement son objectif de stabilisation du droit au séjour des étrangers destinés à résider sur une longue période en France, et a dans le même temps créé les conditions propices au développement d'un parcours d'intégration plus ambitieux, déployé sur les deux à quatre années de validité du nouveau titre. La généralisation de sa délivrance a permis de répondre au problème de la précarité du séjour temporaire, mais également d'élargir le public visé par les politiques publiques d'intégration. Avant 2016, de nombreux immigrés envisageant un séjour de plusieurs années en France échappaient en effet aux dispositifs d'intégration, puisque les titulaires d'une carte de séjour temporaire, même après plusieurs renouvellements, n'étaient pas concernés par la signature d'un CAI, réservée à ceux d'entre eux remplissant les conditions pour prétendre au statut de résident. La création de la carte de séjour pluriannuelle s'est donc accompagnée d'un élargissement du public bénéficiaire des parcours proposés par les services publics de l'intégration à travers le CIR. De même, les préfetures ont connu une amélioration significative de leurs capacités de prise en charge des dossiers d'octroi et de renouvellement de titre de séjour, et la diminution de près de 50% des demandes de cartes de séjour temporaires, dès la fin des années 2010, a permis de désengorger leurs services qui remplissent un rôle crucial dans l'accompagnement des étrangers.

Ces réformes, fondées sur les préconisations du rapport remis au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur par le député Mathias Fekl en 2013 ont donc incontestablement contribué à faire progresser la politique d'accueil des étrangers. Pour autant, certains acteurs associatifs font état de certaines limites que revêt toujours le régime du droit au séjour. Une partie importante des étrangers ne peut encore prétendre à la carte de séjour pluriannuelle, notamment lorsque leur admission au séjour en France se fonde sur un contrat de travail à durée déterminée, qui ne leur donne accès qu'à un titre temporaire. En outre, selon le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), la création de la carte de séjour pluriannuelle aurait indirectement rendu plus difficile l'accès à la carte de résident, censée à l'origine être le titre de séjour de droit commun en France, à laquelle la plupart des étrangers ne peuvent désormais prétendre qu'après avoir été titulaires de la première. Les titulaires d'une carte de séjour pluriannuelle peuvent en effet faire l'objet « en permanence [...] d'un contrôle inopiné exercé par la préfecture [...] et suivi d'un éventuel retrait du titre »⁹⁷. Aussi, d'après l'association de défense des droits des étrangers, « Cette carte [...] présentée comme un pont entre un document

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ GISTI, « Cartes pluriannuelles », Les notes pratiques, octobre 2019, p. 1

de séjour de 1 an et une carte de résident [...] n'améliore en rien la stabilité requise pour s'intégrer durablement dans la société française que seule une carte de résident peut garantir »⁹⁸.

b) Une politique de l'asile enrichie par les dispositifs d'intégration

La France se classe aujourd'hui parmi les pays européens dont les politiques sont les plus vertueuses en matière d'accompagnement et d'intégration des réfugiés. Dans le cadre du projet européen de recherche et d'analyse *National Immigration Evaluation Mechanism* (NIEM), cofinancé par le Fonds asile, migration et intégration (FAMI) de l'Union européenne, des rapports nationaux sont produits pour évaluer et comparer l'efficacité des politiques publiques d'accueil des réfugiés de plusieurs États-membres⁹⁹. Élaboré par l'association France Terre d'Asile, le dernier rapport concernant la France date de 2022, et fonde ses conclusions sur « l'analyse de plus de 150 indicateurs, liés aux dimensions clés du parcours d'intégration »¹⁰⁰ sur la période 2020-2021. Sur les deux années considérées, « malgré une faible progression des scores liés aux indicateurs évalués » due notamment à la crise sanitaire, « la France se classe toujours parmi les pays européens les plus favorables en termes de politique publique d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale »¹⁰¹ ; et se place en deuxième position parmi les pays étudiés, avec un score moyen des différents indicateurs pris en compte de 67,5/100¹⁰², devancée par la Suède. De telles évaluations font encore défaut en matière d'évaluation des politiques publiques à destination de l'ensemble des immigrés, les réfugiés faisant l'objet d'une attention particulière au niveau européen. Pour autant, en dehors des programmes leur étant spécifiquement destinés, les bénéficiaires de la protection internationale sont concernés - à l'instar des étrangers séjournant en France au titre d'une carte de séjour pluriannuelle, - par la signature d'un CIR, qui reste la clef de voûte du dispositif français d'intégration. Les résultats positifs enregistrés par la France en matière d'accompagnement des réfugiés peuvent donc être interprétés, à défaut de fournir une vision d'ensemble des parcours des immigrés, comme signes d'une politique d'intégration des étrangers parmi les plus avancées au niveau européen.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ 13 États participent au projet NIEM en dehors de la France (Suède, Pays-Bas, Italie, Espagne, Grèce, Lettonie, Pologne, Lituanie, République tchèque, Bulgarie, Roumanie, Hongrie et Slovaquie)

¹⁰⁰ Repetto, H. et Souplos-David, H. (dir.), « Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? », Projet NIEM, France Terre d'Asile, 22 juin 2022, p. 5

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 1

¹⁰² *Ibid.*, p. 8

2) Des résultats encourageants en matière d'apprentissage des valeurs, de la langue et d'accès à l'emploi

a) Une formation civique globalement acceptée et utile pour les étrangers

La nouvelle formation civique instaurée dans le cadre du CIR a été conçue de façon transversale ; elle ne se limite pas à un simple exposé des valeurs et principes républicains mais vise à décliner leur application pratique dans les différents domaines de la vie en France, notamment dans le monde du travail ou au sein de l'institution scolaire. Cette formation se veut la plus utile possible pour les signataires, en particulier vis-à-vis de ceux qui sont les moins familiers avec les normes civiques et morales de la République française, et semble être plutôt bien acceptée par les étrangers qui la suivent, qui adhèrent dans leur majorité au discours véhiculé, ainsi qu'aux grands principes qu'elle vise à transmettre. Selon l'Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA) menée sur la période 2019-2020, et pilotée par la Division des enquêtes et études statistiques (DEES) et le Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) du ministère de l'Intérieur, les étrangers évaluent de façon globalement positive la formation civique qu'ils ont suivie; 95% des signataires affirment ainsi avoir compris les éléments fondamentaux transmis lors de la première journée de formation, consacrée aux valeurs de la République, ou avoir trouvé utiles les informations pratiques qu'elle visait à donner, et la quasi-totalité d'entre eux se déclare « plutôt ou « tout à fait » en accord avec l'idée que « la France est une République laïque »¹⁰³ . De manière générale, l'enquête montre que la perception de l'utilité des formations par les signataires est liée à leur niveau de compréhension de français, dont dépend souvent leur connaissance préalable de certains ou de la totalité des principes et valeurs de la France, et qui conditionne fortement leur participation aux exercices collectifs de la formation, bien que des traducteurs soient présents à leurs côtés. Pour autant, les primo-arrivants qui n'étaient initialement familiers d'aucune valeur de la société française, et ne maîtrisaient pas le français, déclaraient pour 85% d'entre eux être « tout à fait d'accord » avec le principe de laïcité républicaine à l'issue de leur formation¹⁰⁴. Aussi, l'utilité de la formation civique apparaît dans l'ensemble comme bien comprise par les signataires d'un CIR ; une majorité d'entre eux y voit une opportunité de se familiariser avec les normes de la société d'accueil, ou d'approfondir sa connaissance des principes et valeurs républicains, plutôt que comme une obligation dont ils ne perçoivent pas la portée ou le bénéfice. Surtout, le régime républicain de la laïcité, qui relève d'une spécificité française et peut apparaître à première vue comme difficile à transmettre à un public étranger,

¹⁰³ Jourdan, V. et Prévot, M., « Les signataires du contrat d'intégration républicaine (CIR). Résultats de l'enquête ELIPA 2 », *Hommes & migrations*, n°1336, 2022, pp. 187-195

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 191

est très largement compris et accepté par les signataires, ce qui induit que les méthodes pédagogiques adoptées par les formateurs permettent une médiation efficace, y compris avec les personnes éprouvant des difficultés en français.

b) La langue et l'emploi : des priorités renforcées

L'insertion dans l'emploi des personnes immigrées et réfugiées s'est affirmée comme l'un des piliers de la nouvelle politique d'intégration amorcée en 2016. Les actions favorisant l'accès à l'emploi des publics prioritaires se sont développées, en particulier à destination des bénéficiaires de la protection internationale, cibles de la Stratégie nationale lancée en 2018, pour lesquels l'enjeu de l'insertion dans le marché du travail revêt une importance d'autant plus forte que leur taux d'emploi est inférieur à celui de la moyenne des étrangers séjournant en France. En 2020, seuls 11,8% des réfugiés signataires d'un CIR déclaraient être en emploi au moment de leur premier entretien auprès des services de l'OFII, et une majorité d'entre eux n'avaient pas suivi de scolarité au-delà d'un niveau équivalent au brevet des collèges dans leur pays d'origine (71,1%)¹⁰⁵. De surcroît, l'essentiel des réfugiés accueillis en France proviennent de pays non francophones ; en 2022, les principaux pays représentés dans les premières demandes d'asile étaient l'Afghanistan, le Bangladesh, la Turquie et la Géorgie¹⁰⁶. Les étrangers admis au séjour pour motif d'asile comptaient pour un quart des signataires d'un CIR la même année¹⁰⁷. Des dispositifs leur ont ainsi été spécifiquement consacrés afin de renforcer l'accompagnement dont ils font l'objet en complément de la réalisation d'un parcours d'intégration, et ont montré des résultats encourageants en matière d'insertion dans l'emploi. Entre 2017 et 2021, 3000 réfugiés ont par exemple bénéficié du programme HOPE, piloté par l'AFPA, et les évaluations dont il a fait l'objet ont montré des résultats positifs dans le taux d'accès à l'emploi des participants (73%)¹⁰⁸, même si le nombre de personnes accompagnées au sein de ce dispositif s'est révélé largement inférieur à l'objectif fixé lors de son lancement (1500 réfugiés par an). Le programme Volont'R, mis en œuvre par la DIAN, a quant à lui permis de faire participer 600 jeunes réfugiés à des missions de service civique entre 2020 et 2021, une expérience qui s'est révélée bénéfique pour le développement de liens sociaux avec la jeunesse française, l'appropriation des normes et de la culture et la maîtrise de la langue par

¹⁰⁵ OFII, Rapport d'activité 2020, 15 juin 2021, p. 44

¹⁰⁶ DGEF, « Statistiques de l'immigration, de l'asile et de l'accès à la nationalité pour 2022 », 22 juin 2023

¹⁰⁷ OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 41

¹⁰⁸ D'Artois, P. (Directrice générale de l'AFPA), Séminaire de clôture de la Semaine de l'intégration, 15 octobre 2021

l'apprentissage d'un vocabulaire plus pratique et usuel que celui enseigné dans les formations du CIR¹⁰⁹.

Ces dispositifs complémentaires destinés aux réfugiés apparaissent d'autant plus nécessaires que les modules dédiés à la présentation des services d'accompagnement dans l'accès au marché du travail contenus dans les parcours d'intégration semblent insuffisamment efficaces pour ce public spécifique; les réfugiés interrogés dans le cadre du projet NIEM déclaraient pour une grande partie d'entre eux que « les journées de formation civique ne semblent pas avoir eu d'impact significatif sur la construction de leur projet professionnel et leur préparation à l'entrée sur le marché de l'emploi »¹¹⁰. Si ces programmes se sont ainsi avérés nécessaires pour renforcer les moyens d'intégration et d'insertion consacrés à l'enjeu particulier de l'accompagnement des réfugiés, ils ont néanmoins inégalement bénéficié aux différents publics qui y ont participé. Les réfugiés hébergés en dehors des structures dépendant du Dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile sont souvent éloignés des intervenants sociaux en mesure de les orienter vers de tels programmes. En outre, les dispositifs d'accès à l'emploi comme le programme HOPE, destiné en priorité aux jeunes et aux femmes réfugiés, ont davantage bénéficié aux premiers qu'aux secondes, dont le taux d'emploi est par ailleurs largement inférieur à celui des hommes réfugiés (29% des femmes réfugiées étaient en emploi en 2019 contre 53% des hommes au sein de l'ensemble des réfugiés statutaires résidant en France)¹¹¹.

Au-delà des dispositifs consacrés aux parcours des réfugiés, les politiques d'intégration tournées vers ce public spécifique sont susceptibles d'inspirer de nouvelles mesures destinées à l'ensemble des étrangers primo-arrivants. Les programmes conçus en priorité pour les bénéficiaires de la protection internationale servent également à expérimenter des dispositifs de formation linguistique et d'insertion professionnelle, potentiellement amenés à être généralisés à davantage de publics. À ce titre, l'approche interministérielle développée dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes réfugiées au sein du C2I a permis de mettre en commun les méthodes et les résultats des différentes initiatives déployées auprès du public réfugié, et d'envisager un « rapprochement des politiques d'intégration à destination des bénéficiaires d'une protection internationale et de celles ciblant les publics primo-arrivants de

¹⁰⁹ Gavras, M., « Résultats préliminaires de l'enquête sur l'impact du programme Volont'R », Université Sorbonne Paris Nord, mars 2023

¹¹⁰ Repetto, H. et Soupios-David, H. (dir.), « Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? », Projet NIEM, France Terre d'Asile, 22 juin 2022, p. 30

¹¹¹ Ministère de l'Intérieur, DSED, « Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants », vague 1, 2019

manière plus globale »¹¹². Ainsi, le lancement de l'expérimentation du programme « Parcours d'intégration par l'acquisition de la langue » (PIAL) en 2018, réservé aux réfugiés n'ayant pas réussi à valider un niveau A1 en français au terme de la formation linguistique du CIR, a coïncidé avec la mise en place des parcours complémentaires de 400 à 600 heures de formation linguistique destinés à l'ensemble des signataires du contrat d'intégration non-lecteurs et non-scripteurs, prévus par la loi du 10 septembre 2018. Cette mesure a montré des résultats positifs sur la proportion des bénéficiaires atteignant le niveau A1 grâce à cette formation renforcée, destinée à un public particulièrement éloigné des exigences linguistiques requises pour la condition d'intégration; le taux de réussite à la certification du niveau A1 des personnes ayant suivi cette formation complémentaire atteignait 75% en 2021 selon Marlène Schiappa, alors secrétaire d'État déléguée auprès du ministre de l'Intérieur chargée de la Citoyenneté¹¹³. En matière d'insertion professionnelle, les dispositifs ciblant les étrangers primo-arrivants, réfugiés ou non, tendent également à s'unifier et à s'inspirer mutuellement. Le 1er mars 2021 a ainsi été conclu un accord-cadre pour la période 2021-2024 rassemblant la DGEFP, l'OFII et les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, Cap emploi, Union Nationale des Missions Locales, Association pour l'emploi des cadres) désormais regroupés au sein de France Travail. Cet accord vise à développer une meilleure coopération des responsables des différentes politiques d'intégration et d'insertion de l'ensemble des immigrés, et consiste en une mise en commun de leurs expertises ainsi que des évaluations des besoins locaux au niveau des bassins d'emploi, afin d'orienter les programmes d'insertion professionnelle des étrangers vers les secteurs et les régions en manque de main-d'œuvre.

B) Les limites du contrat d'intégration : condition d'intégration et précarisation du droit au séjour

1) Un rehaussement régulier des exigences d'intégration, risque de précarisation du droit au séjour

a) Des critères relevés en matière de maîtrise du français

Le développement des moyens consacrés aux dispositifs d'intégration depuis 2016 est allé de pair avec un renforcement graduel des exigences requises pour la condition d'intégration des étrangers, notamment sur le plan de la maîtrise du français. Les rehaussements successifs du niveau de langue conditionnant la délivrance d'un titre de séjour de longue durée étaient souhaités par les différents acteurs publics et associatifs de l'intégration, qui partageaient un même diagnostic sur l'insuffisance du niveau de français atteint par de nombreux étrangers à

¹¹² Repetto, H. et Soupios-David, H. (dir.), « Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? », Projet NIEM, France Terre d'Asile, 22 juin 2022, p. 1

¹¹³ Séminaire de clôture de la première Semaine de l'intégration, 15 octobre 2021

l'issue de leur parcours d'intégration, souvent trop faible pour leur garantir l'accès au marché du travail. La première étape de ce rehaussement a eu lieu avec la réforme du 7 mars 2016, qui a subordonné la délivrance d'une carte de résident à l'atteinte du niveau A2 en français, et depuis le 26 janvier 2024, ce niveau est désormais requis pour le maintien du droit à la carte de séjour pluriannuelle, tandis que l'accès à la carte de résident implique la maîtrise d'un niveau B1. De fait, le niveau A2 visé par la formation linguistique du CIR depuis 2016 est passé de simple objectif du contrat d'intégration à condition du droit au séjour. Si les bénéficiaires de ce renforcement des exigences de maîtrise du français sur l'accès au marché du travail des étrangers sont certains, il a dans le même temps fait émerger des inquiétudes quant à la sécurité du droit au séjour de ceux d'entre eux ne remplissant pas ces nouvelles conditions. Ainsi, selon le GISTI, ces mesures « ne diminuent en rien la précarité des étrangères et des étrangers en situation régulière [...] qui, non francophones, ne remplissent pas la condition d'intégration et n'atteignent pas le niveau de français requis »¹¹⁴.

b) L'offre de formation au défi des réformes

Ce risque de précarisation du droit au séjour face à une condition d'intégration progressivement durcie est d'autant plus préoccupant que le développement de l'offre de formation linguistique est susceptible de ne pas être à la hauteur des nouveaux besoins d'apprentissage du français. Dans le sillage de la loi du 26 janvier 2024, les formations linguistiques visant le niveau A2 ont vu leur durée portée à un maximum de 800 heures depuis le 1er mars dernier, soit 200 heures de plus que la formation la plus longue qui existait jusqu'alors. Cependant, cette formation allongée n'est pour l'instant accessible que dans un nombre très limité de départements¹¹⁵.

Ce problème concerne également les structures de formation désignées par l'OFII dans le cadre d'appels à projet, qui peuvent accuser un retard d'adaptation aux relèvements des exigences des parcours d'intégration. Ainsi, en 2022, alors qu'étaient mis en place de nouveaux marchés correspondant à une refonte de certains modules des formations civique et linguistique, seules 63% des prestations linguistiques et 64% des prestations civiques ont été évaluées comme « partiellement ou parfaitement conformes aux attendus » à travers des audits conduits par l'OFII¹¹⁶. Selon le territoire où elle se déploie, la qualité de l'offre de formation peut

¹¹⁴ GISTI, « Cartes pluriannuelles », Collection « Les notes pratiques », octobre 2019, p. 1

¹¹⁵ Seuls deux départements d'Île-de-France (Val-de-Marne et Essonne) et les départements de Bourgogne-Franche-Comté sont pour l'instant concernés par le déploiement de la nouvelle offre de formation

¹¹⁶ Les critères d'évaluation comprennent notamment « la compétence des formateurs et des encadrants », « la qualité des formations et des traducteurs » et « le sérieux du suivi administratif et financier des stagiaires » (OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 88)

également être inégale. En raison de son statut de première région d'accueil et de résidence des étrangers, l'Île-de-France est ainsi la plus fortement dotée en termes de structures dédiées à l'intégration, et concentre l'offre la plus abondante de formations linguistiques et civiques. La situation francilienne contraste ainsi fortement avec les capacités de prise en charge des étrangers d'autres régions, comme Mayotte, où le dispositif du CIR est déployé depuis 2022, et qui fait face à une immigration importante, essentiellement en provenance des Comores voisines. L'instauration des parcours d'intégration dans le département d'Outre-mer a ainsi constitué un progrès important, mais a en même temps été conçue de façon beaucoup moins ambitieuse qu'en métropole, du fait notamment d'un moindre développement des structures associatives à même d'assurer les prestations civique et linguistique du CIR. La formation civique s'y organise ainsi de façon « condensée » sur deux journées (au lieu de quatre en métropole), dont la première est consacrée à la délivrance des « informations les plus immédiatement utiles » aux signataires du contrat, tandis que la seconde vise à fournir « la totalité des messages nécessaires sur les thématiques de l'emploi, la santé, la parentalité et le logement », en « prenant en compte les spécificités historiques, géographiques et administratives de Mayotte »¹¹⁷. Aussi, si le déploiement du CIR à Mayotte a répondu à un besoin urgent en matière de dispositifs d'intégration dans le département, les pouvoirs publics n'ont pas encore pu y créer un parcours équivalent à celui accessible en métropole, n'offrant pas la même qualité d'apprentissage des valeurs républicaines et de la langue, ni d'accompagnement vers l'emploi.

2) Apprécier l'intégration : une évaluation discrétionnaire

a) *Quels critères pour apprécier l'intégration ?*

La condition d'intégration à laquelle sont assujetties les délivrances de titres de séjour de longue durée constitue l'innovation principale et le pilier des réformes de la politique d'intégration mises en œuvre depuis le début des années 2000. Celle-ci peut être définie en premier lieu comme le respect des obligations souscrites par l'étranger à travers le contrat d'intégration : l'assiduité aux heures de formation civique et linguistique prescrites, l'engagement à respecter, tout au long de son séjour en France, les principes et les valeurs de la République, ou encore une volonté de s'intégrer manifestée par la maîtrise de la langue, la recherche d'emploi. Le préfet, compétent en matière de droit au séjour, peut donc fonder sa décision sur des critères objectifs et aisément vérifiables, comme la présence attestée du signataire aux séances de formation. Depuis la loi du 7 mars 2016, le niveau de langue atteint

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 37

par le demandeur de titre de séjour est également devenu un élément orientant sa décision, et la loi du 26 janvier 2024 fait de la maîtrise du français au niveau A2 un critère déterminant d'accès au droit à un séjour long. À ce titre, le choix des pouvoirs publics de fixer un niveau de langue comme seuil à atteindre a contribué à restreindre la part d'arbitraire dans la décision du préfet ; plutôt qu'un critère de progression dans l'apprentissage, l'atteinte d'un niveau défini par la loi revêt un caractère plus objectif, mais aussi plus discriminant, au détriment de ceux n'étant pas parvenus au niveau de langue requis à l'issue de leur contrat d'intégration. Dans cette optique, l'État s'engage à prendre en charge financièrement les coûts de la certification du niveau de français, à travers un Test de connaissance du français (TCF) ou un Test d'évaluation de français (TEF), chaque fois qu'un étranger réalisant un parcours d'intégration achève une formation linguistique vers un niveau donné, et dont les résultats sont inclus dans le dossier de demande de titre de séjour adressé au préfet.

Le pouvoir discrétionnaire de ce dernier revêt néanmoins toujours une part d'arbitraire quand il s'agit d'apprécier l'intégration d'un candidat à une carte de séjour pluriannuelle ou de résident au regard de son respect des principes et valeurs de la République, et plus encore lorsqu'il est question de sa volonté d'intégration. L'évaluation de la conformité de l'attitude de l'étranger à cette injonction se fonde en pratique sur un constat d'absence de « manifestation de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République »¹¹⁸. Dans son Rapport d'information sur le droit de la nationalité en France de 2011, le député Claude Goasgen définit l'objectif du contrat d'intégration - en termes d'adoption des valeurs de la République - de façon négative comme l'absence de conflit entre l'attitude de l'étranger et les exigences de la vie en société en France, de manière à ce que « les nouveaux arrivés adoptent des comportements qui ne contreviennent pas aux mœurs et aux coutumes du pays d'accueil »¹¹⁹. Pour statuer sur la compatibilité du comportement en société de l'étranger avec ce dernier critère, le préfet n'a à sa disposition que des sources d'information limitées. La circulaire du 20 janvier 2004 du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy indique qu'il peut « solliciter l'avis du maire de la commune de résidence de l'étranger afin qu'il éclaire sa décision en faisant part des éléments illustrant ou non la volonté de l'étranger de s'intégrer dans la société française ». Depuis le 12 mai 2022, un Acte d'engagement à respecter les principes et valeurs de la société française (voir annexe 3), signé par chaque étranger inscrit dans un parcours d'intégration, a intégré les pièces justificatives soumises à l'examen du préfet et est

¹¹⁸ Service-Public (site web officiel de l'administration française), « Qu'est-ce que le contrat d'intégration républicaine (CIR) ? », 12 décembre 2023

¹¹⁹ Goasgen, C. « Rapport d'information sur le droit de la nationalité en France », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 2011

devenu « un document obligatoire pour [toute] demande de renouvellement de titre de séjour »¹²⁰. La plupart du temps, la signature de cet Acte par l'étranger constitue dans les faits la seule preuve de son respect des principes et valeurs de la République, et à défaut d'être informé directement par les services de l'OFII, le maire ou tout autre témoin d'une attitude ou de propos exprimant leur rejet, la décision du préfet relève, sur ce plan, d'un pouvoir discrétionnaire.

Dans les cas de résiliation d'un contrat d'intégration pour manquement à l'une de ces obligations, le préfet s'appuie donc sur des critères inégalement appréciables, notamment en ce qui concerne la volonté d'intégration et le respect des fondements républicains, et analyse davantage un « faisceau d'indices » qu'une série d'éléments entièrement objectifs. Ce terme se retrouve dans les documents administratifs relatifs à l'examen des demandes d'obtention de la nationalité française ; la circulaire du 12 mai 2000 relative aux naturalisations dispose ainsi que « L'assimilation à la communauté française du postulant est appréciée à partir d'un faisceau d'indices tangibles et convergents » et précise que « L'élément essentiel est sa connaissance de la langue française » mais que l'« appréciation doit être complétée par des éléments sur l'intégration sociale et culturelle et sur le mode de vie du demandeur »¹²¹. En 2012, une Charte des droits et devoirs du citoyen français, dont la signature est requise pour chaque demande de naturalisation, a été créée par le ministre de l'Intérieur Claude Guéant¹²², et dont le texte, enjoignant notamment à connaître et respecter les « principes, valeurs et symboles de la République française » ressemble fortement à celui de l'Acte d'engagement signé dans le cadre du CIR. Les nombreux points communs entre les éléments portés à l'attention du préfet en matière de droit au séjour et de naturalisation, bien que comportant un degré d'exigence relevé pour la seconde, tendent à indiquer un rapprochement entre ces deux régimes juridiques, et entre les processus d'intégration et d'assimilation. Selon la sociologue Myriam Hachimi-Alaoui, il y a donc lieu d'interroger les « affinités potentielles entre la “condition d'assimilation” et la “condition d'intégration” introduite dans la loi du 26 novembre 2003 pour la première acquisition d'une carte de résident »¹²³, et exigée aujourd'hui pour l'obtention de la carte de séjour pluriannuelle.

¹²⁰ Texte de la Notice sur l'Acte d'engagement, traduite dans 10 langues

¹²¹ Circulaire du 12 mai 2000 relative aux naturalisations, réintégrations dans la nationalité française et perte de la nationalité française de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry et du ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement

¹²² Décret du 30 janvier 2012 approuvant la Charte des droits et devoirs du citoyen français

¹²³ Hachimi-Alaoui, M., « Les frontières de l'identité nationale. A propos de Abdellali Hajjat, *Les frontières de l'identité nationale* (La Découverte, 2012) », *Sociologie*, Comptes rendus, 2012, p. 10

b) Contracter pour s'intégrer : les ambivalences d'une nouvelle approche de l'intégration

L'émergence d'un nouveau régime du droit au séjour fondé sur une condition d'intégration, de plus en plus proche de celui de la naturalisation, institue une forme de mise à l'épreuve d'une partie des étrangers tout au long de leur séjour en France. Si le non-respect ou la résiliation par le préfet du contrat d'intégration est sans conséquence sur la régularité du séjour des réfugiés statutaires, titulaires d'une carte de résident, ou des étrangers détenteurs d'un titre ne requérant pas obligatoirement la réalisation d'un CIR¹²⁴, ces issues sont en revanche lourdes de conséquences pour les personnes sollicitant l'obtention ou le renouvellement d'une carte de séjour pluriannuelle générale¹²⁵ ou de résident. Une volonté d'intégration est exigée de ces derniers, et se manifeste par leur assiduité et les éventuels progrès témoignés lors des formations du parcours d'intégration, et par une attitude respectueuse des principes et valeurs républicains présentés dans l'Acte d'engagement du CIR. Dans cette optique, la nouvelle politique du contrat d'intégration revêt donc deux dimensions ; si elle représente en premier lieu une opportunité donnée aux étrangers de s'intégrer dans la société française à travers l'apprentissage de sa langue et de ses valeurs, ou encore l'insertion dans son économie, grâce à des dispositifs financés par l'État, elle est également un moyen d'encadrement de leur comportement. Ces deux dimensions renvoient à deux approches contradictoires : l'une où l'étranger, animé d'une réelle volonté d'intégration, se voit offrir par l'État les moyens de la réaliser, l'autre où son comportement nécessite d'être contrôlé, et dans laquelle il doit être pris en charge par l'État qui le contraint à s'intégrer. Les sociologues Myriam Hachimi-Alaoui et Janie Pélabay font ainsi remarquer que « L'idée même d'une intégration sous contrat induit une jonction paradoxale entre volonté personnelle et obligation légale »¹²⁶. L'étranger est invité à manifester son désir de s'intégrer à la société française, alors que l'engagement conclu à travers le CIR l'y contraint dans le même temps. En d'autres termes, le contrat d'intégration, qui se destine à l'ensemble des étrangers aspirant à un séjour long en France, est à la fois conçu pour orienter les signataires vers des dispositifs accessibles et gratuits dédiés à leur intégration et à leur insertion, et pour encadrer ceux qu'entre eux qui n'auraient pas effectué ces démarches par eux-mêmes en l'absence d'une telle obligation.

Il en va de même pour l'enseignement des principes républicains que la formation civique vise à inculquer aux signataires, fondé sur le postulat qu'une partie d'entre eux serait

¹²⁴ Un CIR peut être réalisé sur la base du volontariat par un étranger non concerné par l'obligation d'en souscrire un, notamment pour bénéficier d'une formation à la langue française

¹²⁵ Hors « passeports talents »

¹²⁶ Hachimi-Alaoui, M. et Pélabay, J., « Contrats d'intégration et "valeurs de la République" : un "tournant civique" à la française ? », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 36, 2020, p. 15

susceptible de ne pas les connaître, et risquerait d'adopter une attitude qui leur porterait atteinte. Selon la juriste Danièle Lochak, les principes de liberté, d'égalité ou de laïcité seraient ainsi « ceux [...] qu'on soupçonne les immigrés de ne pas respecter spontanément »¹²⁷. Les quelques travaux d'enquête réalisés sur les étrangers ayant suivi la formation civique du CIR semblent néanmoins indiquer qu'une minorité d'entre eux n'est familière d'aucun des principes républicains qu'elle vise à transmettre. Celle-ci est surtout constituée des étrangers les plus en difficulté avec la compréhension du français, les moins diplômés dans leur pays d'origine, ou les personnes admises au séjour pour motif humanitaire¹²⁸.

Cette ambivalence sur la portée du contrat d'intégration, entre opportunité et obligation pour les étrangers, peut donc être associée à une forme de suspicion relative à la sincérité de leur volonté de s'intégrer. Il convient ici de rappeler que la création du CAI en 2003 avait notamment été présentée comme une réponse aux potentielles dérives communautaires de la part de certains groupes issus de l'immigration. Il est cependant légitime de douter qu'une attitude de l'administration en partie guidée par la méfiance soit un élément favorisant l'intégration. Le principe d'un contrôle par l'État de la volonté d'intégration des étrangers peut en outre revêtir une signification plus large, et constitue une forme de remise en cause du statut de la France comme terre d'élection de ses immigrés. Dans un sens, le contrat d'intégration exprime en effet l'idée que le choix d'une partie des étrangers de venir s'établir en France ne correspond plus à une adhésion de leur part à ses valeurs, y compris pour les bénéficiaires d'une procédure d'asile, qui sont eux aussi concernés par la signature d'un CIR.

¹²⁷ Lochak, D., « Le “modèle républicain” contre l'intégration des étrangers », *Après-demain*, n°52, 2019, p. 14

¹²⁸ Un signataire sur quatre n'était familier d'aucun des principes et valeurs de la République au sein des personnes interrogées au cours de l'enquête ELIPA 2 entre 2019 et 2020, selon Jourdan, V. et Prévot, M. « Les signataires du contrat d'intégration républicaine (CIR). Résultats de l'enquête ELIPA 2 », *Hommes & migrations*, n°1336, 2022, p. 191

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le bilan de la politique d'intégration engagée depuis le début des années 2000 permet d'appréhender les apports de l'instauration du contrat d'intégration et des différents dispositifs créés pour le compléter, mais également d'en entrevoir les limites, notamment auprès de certains publics parmi lesquels les femmes, les personnes les plus éloignées de l'emploi, ou les étrangers éprouvant d'importantes difficultés dans leur apprentissage du français malgré les formations dont ils peuvent bénéficier. L'idée novatrice du contrat d'intégration a permis d'engager des réformes d'ampleur en faveur des parcours des immigrés en France, mais cette forme contractuelle de la politique d'intégration peut être questionnée dans sa capacité à être pérennisée, au regard notamment de sa portée, entre opportunité pour ses bénéficiaires et mesure coercitive à destination des étrangers.

Les recommandations formulées dans le présent mémoire sont guidées par les conclusions de la recherche qui les précède. Elles visent à suggérer des perspectives d'approfondissement de la politique d'intégration fondée sur le CIR, en proposant des mesures susceptibles de répondre aux limites contemporaines de son application, mais restent le fruit d'une approche personnelle qui tente d'intégrer au mieux les opinions et pistes de réflexion formulées par les acteurs administratifs ou associatifs investis dans ce champ d'action publique.

Recommandation n°1 : une meilleure prise en compte de la progression en français pour des exigences moins discriminantes en matière de droit au séjour

Si la maîtrise du français à un niveau permettant à un étranger non-francophone d'évoluer de façon autonome dans la société qui l'accueille est un élément indispensable non seulement à son intégration mais également à ses perspectives d'insertion dans l'emploi, les difficultés qu'il est susceptible de rencontrer dans son apprentissage ne doivent pas constituer un facteur discriminant au regard de son droit à séjourner en France. Depuis l'adoption de la loi du 26 janvier 2024, l'exigence de maîtrise du français au niveau A2 pour la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle comporte le risque de priver d'accès à un séjour stable les étrangers ne satisfaisant pas ce nouveau critère à l'issue des formations linguistiques initiale et complémentaire qu'il leur est demandé de suivre. Une progression jugée insuffisante en matière de maîtrise de la langue ne laisse en rien supposer un défaut de volonté d'intégration de la part d'un étranger, et la précarisation de son droit au séjour qui pourrait en résulter serait incontestablement néfaste à son intégration à la société française.

Pour prévenir du risque que ce relèvement des critères de maîtrise du français n'aboutisse à un filtrage excessif des délivrances des titres de séjour pluriannuels ou de résident, au motif d'un niveau de langue insuffisant de certains demandeurs, il apparaît préférable pour la sécurité de leur droit au séjour de se fonder sur un critère de progression, plutôt que sur une exigence de validation d'un niveau de français donné. Les niveaux A2, requis pour la carte de séjour pluriannuelle, et B1 pour la carte de résident, devraient avant tout servir d'objectifs vers lesquels tendre, tant pour les formateurs, dont la tâche est d'accompagner dans les meilleures conditions les étrangers au cours de leur apprentissage, que pour ces derniers qui ne devraient pas voir peser sur eux la menace d'une précarisation de leur droit au séjour en cas de résultats inférieurs - obtenus lors des tests de langue à l'issue de leur formation - au niveau de français requis pour le titre auquel ils souhaitent prétendre. Un critère de progression, qui pourrait par exemple être évalué au regard de la différence des résultats obtenus lors des tests de français initial et final réalisés par l'étranger, et éventuellement précisé par des avis donnés par les formateurs à même de rendre compte de son investissement et de sa participation aux modules d'apprentissage (et non seulement son assiduité), serait ainsi préférable à une exigence non aménageable de validation d'un niveau fixé par la loi.

Recommandation n°2 : élargir les dispositifs prioritaires des dispositifs complémentaires du contrat d'intégration, et mieux cibler les programmes qui leur sont dédiés

Les dispositifs destinés aux réfugiés ont connu des développements importants dans le cadre de la Stratégie nationale dédiée à leur intégration lancée en 2018, mais se sont révélés inégalement bénéfiques selon les publics visés. Les femmes réfugiées ont été largement moins touchées par ces initiatives que les hommes, alors qu'elles représentent aujourd'hui plus d'un tiers des demandeurs d'asile en France¹²⁹. Les raisons pour lesquelles les hommes réfugiés participent davantage aux dispositifs consacrés aux bénéficiaires de la protection internationale que les femmes sont multiples (absence d'enfant à charge, mobilité, proximité avec les services du DNA et les acteurs associatifs...), et divergent selon les situations individuelles. Pour autant, il apparaît que le ciblage de ces programmes, à l'instar de HOPE, sur l'ensemble du public des personnes réfugiées, soit préjudiciable aux femmes qui ne peuvent ou n'osent s'investir dans ces structures dédiées à leur intégration. Aussi, la création de dispositifs spécialement ciblés sur les femmes réfugiées pourrait être envisagée¹³⁰, et devrait également être accompagnée d'un renforcement des moyens d'information et de sensibilisation qui leur sont adressés afin

¹²⁹ OFPRA, Statistiques pour l'année 2020 (31 672 femmes ont demandé l'asile en France en 2020, sur 96 424 demandes au total)

¹³⁰ Dans son rapport de 2022 dans le cadre du projet NIEM précédemment cité, l'association France Terre d'Asile formule cette proposition à l'issue de l'analyse des résultats du programme HOPE

d'assurer au plus grand nombre d'entre elles de pouvoir en bénéficier, en mobilisant les agents de l'OFPRA, ainsi que les acteurs associatifs locaux, qui réalisent d'ores et déjà un important travail en ce sens.

En dehors des réfugiés, d'autres publics immigrés devraient intégrer les cibles prioritaires des programmes complémentaires d'intégration. Les personnes bénéficiaires du regroupement familial accèdent au séjour en France sur un motif non économique, ne disposent pas systématiquement d'un contrat de travail au moment de l'obtention de leur premier titre de séjour, et peuvent éventuellement éprouver des difficultés d'insertion dans l'emploi en dépit des services d'orientation professionnelle auxquels elles peuvent recourir dans le cadre de leur parcours d'intégration. Ainsi, il apparaît nécessaire de développer des dispositifs renforcés en matière d'accès à l'emploi à destination des étrangers arrivés en France par la voie du regroupement familial, qui pourraient prendre la forme de parcours complémentaires au CIR, à l'image des formations linguistiques proposées aux étrangers les plus en difficulté dans l'apprentissage du français. Les méthodes employées au sein des structures dédiées aux réfugiés (préparation aux entretiens d'embauche, mobilisation d'acteurs du secteur privé) pourraient inspirer de tels dispositifs qui offriraient un accompagnement adapté à la situation particulière des bénéficiaires du regroupement familial. Sans remplacer les services publics de l'emploi, elles permettraient une meilleure prise en compte des enjeux spécifiques auxquels ils font face en matière professionnelle, et auxquels les agents des opérateurs de France Travail ne sont pas nécessairement familiarisés.

Recommandation n°3 : Remédier aux inégalités régionales en matière d'offre de formation et proposer un même parcours d'intégration pour tous

Les régions qui accueillent le plus d'étrangers primo-arrivants, réfugiés ou non, sont les mieux dotées en termes de dispositifs d'intégration, et également en termes de structures d'hébergement relevant du DNA pour les bénéficiaires de la protection internationale. A ce titre, l'Île-de-France constitue la région où l'offre de ces services est la plus abondante, en raison de son statut de première région de résidence des étrangers en France ; plus de 37% des signatures de CIR au niveau national y étaient enregistrées en 2022, tandis qu'elle concentrait près de 45,6% des demandes d'asile auprès des services de l'OFPRA¹³¹. Depuis plusieurs années, un effort de répartition des signataires d'un contrat d'intégration sur le territoire métropolitain a été déployé, afin de diminuer la pression qui pèse sur les dispositifs d'accueil

¹³¹ OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023, p. 23 et p. 106

d'Île-de-France. La région Auvergne-Rhône-Alpes s'est ainsi affirmée comme la deuxième région d'accueil des étrangers réalisant un parcours d'intégration, et a enregistré en 2022 près d'un dixième des signatures de CIR (11 684), soit 14% de plus qu'en 2021. Les régions de France métropolitaine bénéficient de la possibilité d'adapter leurs capacités de prise en charge en formations civique et linguistique à leurs besoins (évalués au niveau départemental), ou de répartir les signataires du CIR vers d'autres régions, et disposent par ailleurs souvent d'un riche tissu associatif à même de prendre en charge une grande partie des missions dédiées à l'intégration.

Certains départements et régions, notamment en Outre-mer, sont en revanche moins bien dotés pour accueillir les signataires d'un contrat d'intégration, et plus limités dans leur capacité à mobiliser les éventuelles disponibilités des départements voisins pour répartir plus efficacement les étrangers dans les structures consacrées à leur intégration. Si l'extension du CIR à Mayotte a ainsi constitué un progrès significatif dans le déploiement des politiques d'intégration dans les Outre-mer, qui s'est traduite par la signature de 2010 contrats d'intégration en 2022¹³², elle a néanmoins été marquée par des limites dans la capacité de prise en charge des signataires dans le département, tant au niveau de l'accès aux services publics de l'immigration qu'au regard de la moindre disponibilité des structures associatives destinées à prendre en charge certaines formations. La durée restreinte de la formation civique, concentrée sur deux journées, pour laquelle ont opté les services de l'OFII depuis 2022, est à cet égard révélatrice d'une inégalité importante entre le département de Mayotte et ceux de France métropolitaine, et pourrait être préjudiciable à l'intégration des étrangers dans le département d'Outre-mer, qui reçoivent une formation limitée à des informations essentielles. En outre, les signataires de CIR à Mayotte sont en moyenne moins francophones que les étrangers engagés dans un parcours d'intégration au niveau national : en 2022, 63,2% des signataires de CIR à Mayotte se sont vu prescrire une formation linguistique, contre 46,5% en moyenne dans tous les départements¹³³. Ce constat plaide ainsi pour un renforcement des moyens consacrés aux dispositifs d'intégration dans le département d'Outre-mer, qui devrait proposer aux étrangers une formation civique équivalente à celle délivrée en métropole, et bénéficier de financements à la hauteur des importants besoins de formation linguistique des étrangers qu'il accueille.

¹³² *Ibid.*, p. 16

¹³³ *Ibid.*

Recommandation n°4 : Mieux impliquer les étrangers dans l'élaboration des politiques publiques qui les concernent par la création d'organes consultatifs permettant leur participation

Pour que les formations dispensées dans le cadre du CIR soient les plus utiles aux étrangers signataires, une meilleure implication de ces derniers dans les processus d'élaboration de leur contenu serait souhaitable. La réforme du 7 mars 2016 a conféré à la formation civique une véritable dimension pratique ; celle-ci ne doit pas consister en un simple enseignement théorique des valeurs et principes républicains, mais aborder au contraire leur mise en œuvre concrète dans la vie quotidienne, étant éventuellement complétée par d'autres dispositifs, comme le programme OEPRE dédié aux parents d'enfants scolarisés en France. Si la satisfaction des signataires du CIR vis-à-vis du contenu de la formation civique semble plutôt élevée, les mécanismes de consultation qui leur sont destinés sont encore limités, et les études sur la réception des messages délivrés au cours de cette formation par les étrangers restent rares et périodiques¹³⁴, de même que les enquêtes portant sur les résultats à plus long terme du suivi d'un contrat d'intégration¹³⁵.

L'association France Terre d'Asile, dans son rapport réalisé en 2022 dans le cadre du projet NIEM, plaide ainsi pour que soit créé un « véritable organe de consultation nationale des réfugiés »¹³⁶, doté d'autres missions que l'Académie pour la participation des personnes réfugiées à la vie politique, dont le rôle consiste pour l'heure à proposer à une promotion restreinte de bénéficiaires du droit d'asile de se familiariser avec l'engagement politique en France. Cet organe pourrait également inclure d'anciens signataires de CIR non-réfugiés ayant achevé leur processus d'intégration et souhaitant mettre à profit leur expérience pour élaborer les futures formations proposées aux étrangers qui souhaitent s'établir en France durablement. Au-delà d'impliquer directement les personnes immédiatement concernées par les politiques publiques de l'intégration, un tel organe contribuerait également à l'acceptabilité sociale du contrat d'intégration par les étrangers qui s'engagent à le suivre. Celui-ci ne doit en effet pas apparaître comme une mesure d'encadrement et de contrôle, ou comme une injonction à s'intégrer, mais bien comme une opportunité, accessible et gratuite, favorisant le parcours des étrangers en France. En donnant davantage la parole aux signataires du contrat, qui doit avant

¹³⁴ Jourdan, V. et Prévot, M., « Les signataires du contrat d'intégration républicaine (CIR). Résultats de l'enquête ELIPA 2 », *Hommes & migrations*, n°1336, 2022, pp. 187-195

¹³⁵ Une enquête présentant les trajectoires d'intégration d'un échantillon de bénéficiaires du CAI a été récemment publiée, elle conclut à un bilan mitigé des résultats en matière d'intégration sur le long terme, notamment au regard de leur accès à la citoyenneté ou à l'emploi : Emeriau, M. (dir.), « Bienvenue en France : les contrats d'intégration peuvent-ils favoriser l'intégration des immigrés ? » Sciences Po – LIEPP, juin 2022

¹³⁶ Repetto, H. et Soupios-David, H. (dir.), « Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? », Projet NIEM, France Terre d'Asile, 22 juin 2022, p. 18

tout revêtir une utilité pratique, et en faisant participer les étrangers volontaires à l'élaboration des dispositifs d'intégration, ceux-ci seraient certainement vus comme plus légitimes aux yeux des étrangers signataires, et adaptés aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

BIBLIOGRAPHIE

Rapports et enquêtes

EMERIAU, Mathilde (dir.), « Bienvenue en France : les contrats d'intégration peuvent-ils favoriser l'intégration des immigrés ? » Sciences Po - LIEPP, juin 2022

FEKL, Mathias, « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France - Mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement », Rapport remis le 14 mai 2013 au Premier ministre et au Ministère de l'Intérieur

GADRAS, Mike, « Résultats préliminaires de l'enquête sur l'impact du programme Volont'R », Université Sorbonne Paris Nord, mars 2023

GOASGEN, Claude, « Rapport d'information sur le droit de la nationalité en France », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 2011

REPETTO, Hugo et SOUPIOS-DAVID, Hélène (dir.), « Une politique d'intégration à la mesure des enjeux ? », Projet NIEM, France Terre d'Asile, 22 juin 2022

ZIMMERMANN, Marie-Jo, « Rapport d'activité de l'Assemblée nationale au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes », octobre 2004 - novembre 2005, 30 novembre 2005

Auteurs moraux

Haut Conseil à l'Intégration, « L'intégration à la française », Rapport 1993

Haut Conseil à l'Intégration, « L'islam dans la République », Rapport 2000

Haut Conseil à l'Intégration, « Le contrat et l'intégration », Rapport 2003

Ministère de l'Intérieur, DSED, « Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants », vague 1, 2019

OFII, Rapport d'activité 2016, 1er mars 2017

OFII, Rapport d'activité 2020, 15 juin 2021

OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023

Sénat, « La formation des étrangers à la langue du pays d'accueil », Étude de législation comparée n°150, septembre 2005

Ouvrages

HAJJAT, Abdellali, *Les frontières de l'identité nationale. L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012

GUÉNIF-SOUILAMAS, Nacira (dir.), *La République mise à nu par son immigration*, Paris, La Fabrique Éditions, 2006

KEPEL, Gilles, *La revanche de Dieu. Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde*, Paris, Seuil, 1991

NOIRIEL, Gérard, *Le creuset français. Histoire de l'immigration en France*, Paris, Le Seuil, 1988

PONTY, Janine, *Polonais méconnus. Histoire des travailleurs immigrés en France pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Presses de la Sorbonne, 1988

PORTIER, Philippe et WILLAIME, Jean-Paul, *La religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recompositions*, Paris, Armand Colin, Collection « U », 2021

SCHNAPPER, Dominique, *La France de l'intégration*, Paris, Gallimard, 1991

WEIL, Patrick, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*, Paris, Calmann-Lévy, 1991

ZUBER, Valentine, *La laïcité en débat. Au-delà des idées reçues*, Paris, Le Cavalier Bleu, Collection « Idées reçues », 2017

Articles de recherche

BICAL, Ulysse, « La formation linguistique bénévole dans la politique d'intégration », *Recherches en didactique des langues et des cultures* [en ligne], 21-1, 15 avril 2023, journals.openedition.org

HACHIMI-ALAOUI, Myriam, « Les frontières de l'identité nationale. A propos de Abdellali Hajjat, *Les frontières de l'identité nationale* (La Découverte, 2012) », *Sociologie* [en ligne], Comptes rendus, 2012, consulté via : <http://journals.openedition.org/sociologie/1545>

HACHIMI-ALAOUI, Myriam et PÉLABAY, Janie, « Contrats d'intégration et “valeurs de la République” : un “tournant civique” à la française ? », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 36, 2020, pp. 13-33

HARZOUNE, Mustapha, « Depuis quand la France est-elle une terre d'immigration ? », site du Musée national de l'immigration, Rubrique « Les migrations », 2022

JOURDAN, Virginie et PRÉVOT, Marie, « Les signataires du contrat d'intégration républicaine (CIR). Résultats de l'enquête ELIPA 2 », *Hommes & migrations*, n°1336, 2022, pp. 187-195

LOCHAK, Danièle, « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n° 64, 2006, pp. 131-147

LOCHAK, Danièle, « Le “modèle républicain” contre l'intégration des étrangers », *Après-demain*, n°52, 2019, pp. 13-14

NOIRIEL, Gérard, « Une histoire du modèle français d'immigration », *Regards croisés sur l'économie*, n°8, 2010, pp. 32-38

PORTIER, Philippe, « L'inclination identitaire de la laïcité française. Retour sur une controverse (1988-2018) », *Vie sociale*, n°21, 2018, p. 35

RODIER, Claire, « Les délices du droit régalien. 1947-1997 : 50 ans de régularisations », *Plein Droit* [en ligne], « Les faux-semblants de la régularisation », n°38, avril 1998, gisti.org

SANTELLI, Emmanuelle, « De la “seconde génération“ aux descendants d’immigrés : constructions identitaires et enjeux sociaux », *Migrations société*, n°113, 2007, pp. 51-56

WEIL, Patrick, « L’ordonnance de 1945 : l’aboutissement d’un long processus », *Plein Droit* [en ligne], « De legibus xenophobis », n°22-23, octobre 1993, gisti.org

Articles de presse

BAVEREL, Philippe, « Un contrat pour faciliter l’intégration », *Le Parisien*, 25 octobre 2002

RENARD-GOURDON, Florence, « “Immigration choisie“ : le gouvernement valide l’avant-projet de loi », *Les Échos*, 9 février 2006

THIOLAY, Boris, « “L’unité doit se reconstruire“. Interview de Blandine Kriegel », *L’Express*, 24 novembre 2005

Sites internet

DGEF, « L’essentiel de l’immigration. Chiffres clefs. Les titres de séjour », 11 juillet 2017, immigration.interieur.gouv.fr

DGEF, « Le parcours personnalisé d’intégration républicaine 1ère partie : le contrat d’intégration républicaine (CIR) », 15 mai 2019, immigration.interieur.gouv.fr

DGEF, « Statistiques de l’immigration, de l’asile et de l’accès à la nationalité pour 2022 », données définitives du 13 juillet 2023, immigration.interieur.gouv.fr

DGEF, « L'essentiel de l'immigration. Chiffres clefs. Les titres de séjour », 25 janvier 2024, immigration.interieur.gouv.fr

GISTI, « Cartes pluriannuelles », Collection « Les notes pratiques », octobre 2019, gisti.org

INSEE, Statistiques sur les « Immigrés et descendants d'immigrés », Édition 2023, insee.fr

Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, « Semaine de l'intégration 2023 : l'affaire de tous ! », 16 octobre 2023, interieur.gouv.fr

Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités, « Parcours HOPE », travail-emploi.gouv.fr

OFII, « L'OFII acteur indispensable du dispositif HOPE, au bénéfice des réfugiés, témoignage à l'appui », 30 mars 2021, ofii.fr

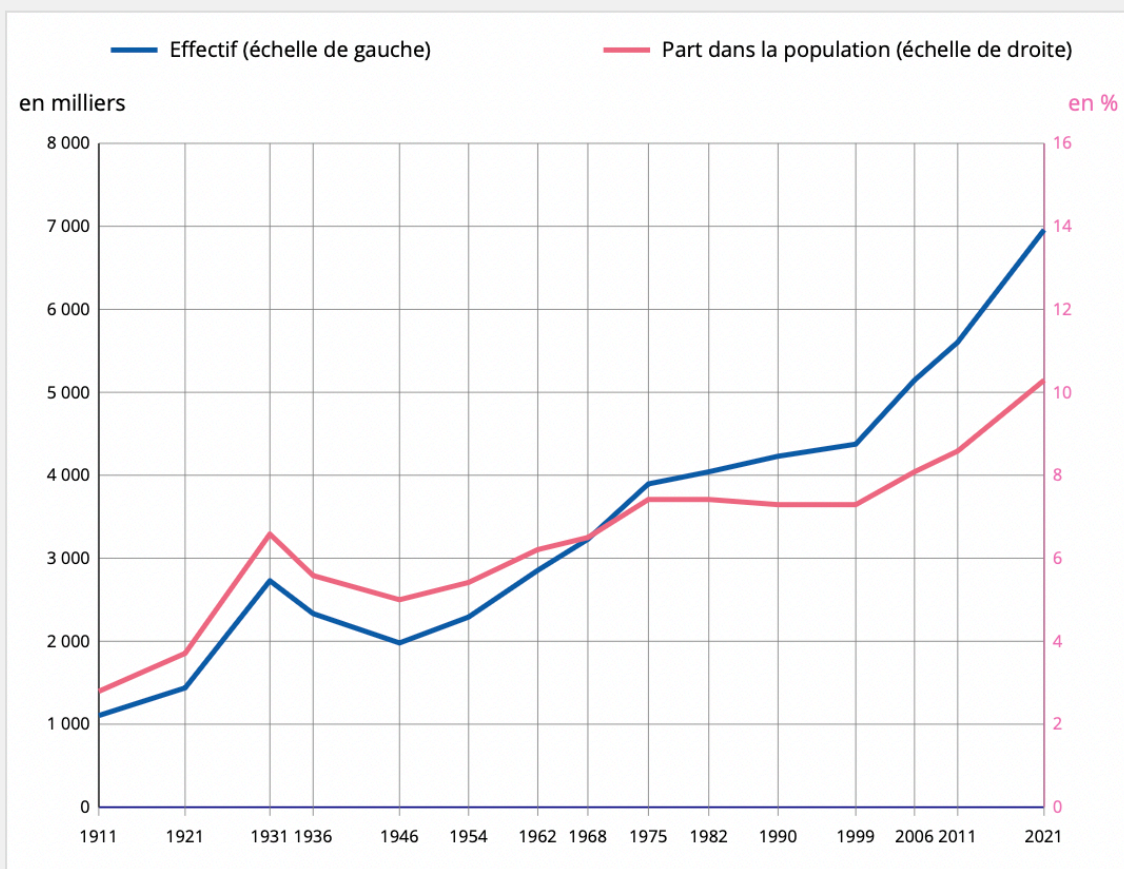
Service-Public (site web officiel de l'administration française), « Qu'est-ce que le contrat d'intégration républicaine (CIR) ? », 12 décembre 2023, service-public.fr

YouTube, Chaîne « Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer », www.youtube.com

YouTube, Chaîne « Préfet du Var », www.youtube.com

Annexe 1 : INSEE, Évolution de la part des immigrés dans la population française (1911-2021), Statistiques sur les « Immigrés et descendants d'immigrés », Édition 2023

Figure 1 – Effectif des immigrés et part dans la population depuis 1911



Note : données provisoires en 2020 et 2021.

Lecture : en 2021, 6 964 000 immigrés résident en France. Ils représentent 10,3 % de la population totale.

Champ : France métropolitaine de 1921 à 1982, France hors Mayotte de 1990 à 2013, France depuis 2014.

Source : Insee, base Saphir (1968 à 1999), recensements de la population (2006 à 2019) et estimations de population (2020 et 2021).

Annexe 2 : Les 15 nationalités les plus représentés parmi les signataires du CIR en 2022, OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023

Pays d'origine	Proportion des signataires (en points de pourcentage)
Maroc	9,4
Afghanistan	9
Tunisie	8,9
Algérie	6
Côte d'Ivoire	5
Turquie	4,1
République de Guinée	3,5
Mali	2,9
Comores	2,7
Sénégal	2,5
Bangladesh	2,5
République démocratique du Congo	2,2
Cameroun	2,2
Syrie	2,1
Russie	1,5

Note : en 2022, 110 080 CIR ont été signés (OFII, Rapport d'activité 2022, 26 octobre 2023)

Annexe 3 : Acte d'engagement à respecter les valeurs de la République française (texte en vigueur depuis le 12 mai 2022)



Acte d'engagement à respecter les valeurs de la République française

La France m'a accueilli sur son sol. Je me suis engagé(e) à suivre les formations linguistiques et civiques du contrat d'intégration républicaine (CIR) que j'ai signé avec l'Etat.

A cette étape de mon intégration en France, je m'engage solennellement à respecter les principes de la République française.

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.
Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine,
de sexe ou de religion.
Elle respecte toutes les croyances.
La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».
La langue de la République est le français.

Je soussigné(e)

NOM

PRÉNOM

ADRESSE

NÉ(E) LE

numéro AGDREF

déclare sur l'honneur m'engager à respecter les principes de la République Française, ses lois, ses règles, ainsi que les autorités et institutions qui la représentent et à participer, à ma mesure, à la cohésion de la société française.

Fait à

Le

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Politiques d'intégration des étrangers primo-arrivants en France : le cas du Contrat d'intégration républicaine (CIR)

Paul BUGAT

Résumé

Le contrat d'intégration républicaine (CIR) est, depuis 2016, la clef de voûte des politiques d'intégration des étrangers primo-arrivants et des réfugiés en France. Depuis le début des années 2000, le processus d'intégration des immigrés à la société française a pris la forme d'une démarche contractuelle entre l'État et l'étranger, à travers laquelle lui sont prescrites des formations civique et linguistique, ainsi qu'un accompagnement vers le marché de l'emploi. Ce contrat matérialise également son engagement à respecter, tout au long de son séjour en France, les principes et les valeurs de la République, et est devenu indispensable pour la délivrance d'un titre de séjour de longue durée, assujettie à l'intégration républicaine de l'étranger. Servant de pilier au déploiement d'un ensemble dispositifs dédiés à l'intégration des immigrés, ce contrat procède également d'une politique d'encadrement, qui fait intervenir l'État dans les trajectoires sociales, civiques et professionnelles des étrangers dont l'intégration fait désormais l'objet d'une véritable politique publique. L'analyse des résultats de sa mise en œuvre doit permettre d'envisager les évolutions futures de ce dispositif, qui a contribué à un développement considérable des moyens et des initiatives en faveur de l'intégration, mais reste sujet à des questionnements au regard des bénéfices concrets qu'en retirent les étrangers dans leur parcours d'installation en France, et à la postérité d'une telle politique qui bouleverse en profondeur le modèle français d'intégration.

Mots clefs

Intégration, contrat, immigration, droit au séjour, modèle républicain