

L'accueil : outil d'intégration

*Martine FOURIER **

**Faire de l'accueil des étrangers
dans le service public
un acte d'intégration nécessite,
au-delà d'une profession de foi,
le croisement de plusieurs
logiques : adaptation des services
et des agents, spécificités des
usagers, politiques d'équité
dans les "quartiers en difficulté".**

Comment le service public peut-il jouer son rôle de ciment de l'intégration dans un environnement marqué par l'exclusion, la précarité et la ségrégation ? Comment peut-on conjuguer l'exigence d'universalité avec la compréhension de la diversité des besoins des usagers ? Comment garantir l'égalité de traitement sans être aveugle aux difficultés particulières que rencontrent certaines populations pour accéder à leurs droits ?" (1)

Principes et réalités

En France, on ne peut séparer l'accueil des étrangers de celui des publics de droit commun. Régis par les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité, les services publics s'inscrivent dans la logique mêmes des politiques d'intégration et jouent un rôle fondamental en tant que moteur de la cohésion sociale.

En effet, si le principe d'égalité doit prévenir toute discrimination envers une catégorie quelconque de citoyens, le principe de mutabilité impose de s'adapter à l'évolution des besoins des usagers. Cette recherche d'adaptation est renforcée par la reconnaissance progressive du principe de participation des citoyens. Les liens sociaux qui se nouent au travers des services publics de proximité sont souvent le seul lieu d'expression de publics exclus, de neutralité dans des quartiers, où le contrôle social et les jugements de valeur reciproques entraînent un fort isolement.

Les politiques publiques, pour ce faire, affichent, entre autres, la priorité d'une qualité de l'accueil, qui se traduit dans les faits par un large éventail d'interprétations et de réalités.

* ADRI, Paris

Pour certains, c'est l'organisation de l'espace, pour d'autres, l'informatisation, l'amélioration des locaux, la simplification des procédures, les modifications d'horaires, la proximité des locaux, l'accompagnement social qui en sont les applications. Les expériences sont nombreuses, mais peu capitalisées et évaluées, faites d'initiatives locales isolées portées par des individus, dont l'usure pose la question de la pérennité.

De façon récurrente, à partir de 1975, des textes portent sur la personnalisation des relations avec les administrés et l'humanisation des hôpitaux, puis entre 1980-1988, la notion de citoyenneté comme fondement des droits de l'usager, entérine la reconnaissance de la pauvreté comme un fait social et l'adaptation locale par les lois de décentralisation. Après 1988, la modernisation de l'Etat s'appuie sur la modification du statut de bénéficiaire à ayant droit. La circulaire du 23 février 1989 pose que le principe d'égalité passe par des "réponses différenciées selon les catégories de publics" et la charte du 8 mars 1992 réaffirme la volonté de "différencier les modes d'actions afin de lutter contre les inégalités sociales et économiques".

Les services publics pour les étrangers ont d'abord et toujours des missions spécifiques relevant des conditions de leur séjour sur le sol national. La question juridique est sans cesse soulevée pour différencier ceux qui sont en statut régulier ou irrégulier. Des confusions en découlent dans les formes de contrôle ou d'interpellation, car portant sur des critères de "visibilité" qui ne renvoient pas de fait au statut, ils touchent des publics français issus de l'immigration depuis plusieurs générations ou des Français, tels les Antillais.

Pendant longtemps, le seul aspect juridique a prévalu dans les services publics, les employeurs et les réseaux associatifs ou caritatifs ont assuré les besoins sociaux, comme pour les populations autochtones de l'époque. La mise en place du Réseau National d'Accueil des associations spécialisées avaient entériné cette situation. Sa transformation en Plans départementaux d'accueil en 1991, sous l'autorité du Préfet, a accompagné la circulaire sur l'information et l'accueil des étrangers dans les services publics en 1991. Celle-ci incitait à la mise en oeuvre par les services publics des moyens les plus manifestes pour contribuer à une meilleure intégration des étrangers":

- par l'implantation géographique adaptée aux besoins des publics,

- par le développement d'un accueil de proximité, des modalités d'information innovantes (radios locales) des prestations de traductions et d'interprétariat,
- par la formation des personnels, agents de guichet et d'encadrement dans la perspective d'une réorganisation de la fonction accueil.

La mise en place successive de 50 puis 52 plates-formes de services publics en mai 1994 et mars 1996, de maisons de services publics s'inscrit dans cette logique, de même que des prestations de formations, d'interprétariat organisées dans différents services publics.

Selon les auteurs "des services publics et les populations défavorisées" (2), la fonction accueil est non ou mal identifiée et les compétences professionnelles, hors une "aptitude relationnelle" appuyée sur des "techniques de communication" des agents, leurs statuts et formations ayant des contenus peu précis.

L'acte d'accueil

L'accueil qui renvoie à une rencontre sur un seuil (entre espace externe et interne, public et privé) d'une personne familière ou inconnue, pose d'emblée la nécessité de signes de "reconnaissance" pour classer les personnes dans des catégories du connu. Cette première rencontre, d'un usager avec un service, ou réciproquement, va construire pour l'un et l'autre une image indélébile positive ou négative qui est présente et projetée dans les rencontres ultérieures. Pour les publics étrangers, ces critères implicites de catégorisation, ces règles de comportements et les décodages qui y sont associés peuvent relever de codes sociaux différents et des incompréhensions ou des conflits peuvent en découler.

Cela renforce la complexité de l'acte d'accueillir qui tient au fait que les agents doivent apporter des réponses objectives à partir de l'estimation d'arguments subjectifs, ils doivent estimer la bonne foi, la sincérité des éléments apportés par les publics, et peuvent pour les étrangers, se trouver confrontés à des manières d'exposer ou d'expliquer faisant choc avec leurs normes sociales ou culturelles".

"Dans le langage courant, on peut définir deux acceptations principales de l'accueil :

- la première décrit l'instant où le maître des lieux reçoit un nouvel arrivant limité dans le temps et l'es-

pace... cela sera désigné sous le terme d'accueil guichet ;

- la seconde caractérise les efforts du maître des lieux pour intégrer dans la durée un nouvel arrivant dans son cadre de vie, c'est l'accueil-insertion (2)

Une approche globale

L'accueil des étrangers dans les services publics relève à la fois de ces deux acceptations mais aussi d'actions spécifiques, souvent temporaires. Il renvoie aussi à une adaptation des services et des simplifications administratives qui peuvent s'adresser à tous les publics.

Concernant les publics étrangers, la première définition de l'accueil (2) "comme qualité d'une relation inter-individuelle au seuil d'une institution" peut être télescopée par une autre tout aussi valide mais qui les concerne plus précisément : c'est celle d'un "lieu hébergeant des personnes en statut résidentiel précaire". Selon les représentations personnelles et politiques qu'a l'agent sur la légitimité de l'installation durable en France des étrangers en général et de leur statut d'ayant droits en particulier, des réactions peuvent surgir qui interfèrent dans la relation interpersonnelle.

Etant donné les réalités économiques (ressources des étrangers inférieures d'un tiers en moyenne à celle des français), la qualité et l'équité de l'accueil "constitue un élément essentiel dans la mise en oeuvre des missions de services publics car il conditionne l'accès aux prestations et est donc un élément déterminant des politiques de cohésion sociale" (Les services publics et les populations défavorisées, Documentation française).

Les populations étrangères peuvent avoir des services publics de leur pays d'origine, souvent régaliens, police, justice et armée, et fonctionnant par abus de pouvoir, la crainte de subir les mêmes excès des services français, dont, à leur arrivée, ils méconnaissent totalement l'existence et le champ de compétences. Leur attitude va passer de l'ignorance et de la non-utilisation plus ou moins longue en fonction de leurs sources d'information informelles (familles, amis, voisnages, employeurs...) à, lors de la découverte des possibilités de services et de la qualité humaine et l'équité, une sur-fréquentation mal vécue par certains agents. De plus, l'orientation quasi exclusive vers les

services sociaux crée le risque de phénomènes de dépendance, très loin des projets initiaux des étrangers.

L'accueil des populations d'origine étrangère se situe donc au croisement de l'adaptation aux publics défavorisés, pour des éléments qu'ils partagent avec eux (illettrisme, faible niveau d'études et de qualification professionnelle, problèmes économiques et sanitaires, incompréhension administrative, sentiment de honte et d'honneur) et des spécificités (statut juridique, méconnaissance linguistique, obstacles culturels, vécu ou représentation du pays d'origine...).

Ces approches viennent aussi au croisement de politiques particulières, celle des "quartiers en difficulté", où ces publics sont souvent concentrés et qui relèvent des actions publiques spécifiques de lutte contre l'exclusion.

C'est donc à partir de ces approches que l'ADRI (3) propose des outils à des agents des services publics ou d'associations en mission de service public.

Ceux-ci, comme la problématique ci-dessus le démontre, prennent en compte cette double approche, générale et spécifique, en proposant éventuellement des approches thématiques selon les professions ou les types de populations.

■

(1) Gérard Moreau, Directeur de la Direction des Populations et des Migrations.

(2) Documentation française, 1994.

(3) Agence pour le Développement des Relations Interculturelles, Paris.