

Interculturalité et services publics

Regard sur quelques pratiques européennes

Jacques BAROU *

Les prises en compte des demandes spécifiques des usagers par les services publics ou leur délégation à d'autres organismes sont fonction du rôle historique de l'Etat. Fort en France, ce rôle est "de moindre importance" dans d'autres pays d'Europe. Les pays qui s'en sortent le mieux sont ceux qui conjuguent "d'inébranlables principes démocratiques et une vision très pragmatique de l'action publique".

La France est-elle un cas particulier en Europe du point de vue de la conception des services publics ? L'emprise des pouvoirs publics sur l'organisation des services à rendre aux citoyens reste forte malgré les récentes tendances à la privatisation. Il ne s'agit pas seulement d'un héritage résultant du poids traditionnel de l'État dans la vie de la nation, le service public existe aussi pour réaffirmer l'idéal républicain. Il est fondé sur le respect de deux notions fondamentales : l'équité et l'égalité. Dans les principes, toute personne est égale devant les services publics et doit bénéficier d'un traitement équitable de leur part, conformément aux droits dont elle peut se prévaloir.

Diversité de la notion de service public

Cette logique égalitaire tend toutefois à rendre plus difficile le traitement de demandes émanant de personnes dont la situation sociale, économique, culturelle s'écarte trop de celle de l'ensemble des citoyens. La prise en compte de telles catégories de populations s'est souvent faite par le biais de la création de services «spécifiques», qui tout en gardant un statut public représentaient tout de même une exception au principe du traitement égal pour tous dans le cadre du droit commun. Il est vrai que ce caractère d'exception était toujours plus ou moins défini comme devant garder une nature provisoire.

De tels services ont été constitués pour traiter le cas de populations caractérisées moins par une non-citoyenneté juridique que par divers handicaps socio-économiques et par une originalité culturelle perçue souvent négativement par l'administration française. C'est ainsi que, dans les années de l'après seconde-guerre mondiale, on a créé plusieurs services spécifiques pour les immigrés algériens en métropole, les F.M.A (Français musulmans d'Algérie) selon le sigle officiel à l'époque. Ceux-ci possédaient pourtant alors la nationalité française mais connaissaient des conditions de vie extrêmement précaires et étaient victimes

* Sociologue, CERAT-CNRS, Grenoble

de diverses discriminations. Il a existé ensuite, à partir de 1962 une administration spécifique pour les Français musulmans rapatriés qui s'est longtemps substituée au droit commun. Le bilan qui a été tiré de telles initiatives a été d'ordre plutôt critique et aujourd'hui la doctrine est d'éviter de créer des services publics visant spécifiquement telle ou telle catégorie de population. Les services de droit commun doivent pouvoir traiter tous les cas, même si dans la pratique, on délègue au secteur associatif de nombreuses missions d'intercession entre les institutions publiques et certaines catégories d'usagers.

Dans d'autres pays d'Europe occidentale où le rôle de l'État est historiquement de moindre importance qu'en France, la prise en compte de la demande des usagers est, dans bien des domaines déléguée à des organismes privés de diverses formes et obédiences. Les églises, les syndicats, les associations, les collectivités locales de toutes tailles sont missionnées pour offrir aux citoyens nombre de services assurés en France par des institutions émanant de l'État. Cette diversité d'intervenants agissant dans un cadre plus précisément localisé favorise-t-elle une meilleure prise en compte de la diversité du public, en particulier sur le plan culturel ?

Les immigrés et les services publics dans quelques pays d'Europe

Dans les pays du nord de l'Europe, d'organisation fédérale et de tradition non laïque, les immigrés ont été incités à s'adresser à des institutions non publiques pour bénéficier d'un certain nombre de services. Le gouvernement de certains pays d'accueil a désigné les institutions qui auraient la charge de répondre aux demandes des diverses composantes de l'immigration. En Allemagne, ce partage des compétences s'est fait sur une base religieuse, les églises étant traditionnellement en charge d'un certain nombre de secteurs : enseignement préscolaire, aide sociale, hébergement entre autres. Ainsi, l'église catholique allemande et son réseau associatif s'est vue chargée de répondre aux demandes des immigrés en provenance des pays latins, les églises protestantes se sont vu attribuer la responsabilité d'un certain nombre de services à rendre aux immigrés provenant de pays d'Europe orientale de tradition orthodoxe : Grèce et ex-Yougoslavie en particulier. Quant aux immigrés en provenance de pays musulmans, ils se sont vu désigner comme interlocuteur les réseaux associatifs liés aux

organisations syndicales ouvrières. On ne peut pas considérer qu'une telle répartition de la responsabilité de réponse aux besoins des usagers immigrés représente une prise en compte satisfaisante de l'interculturalité. De plus, le champ de compétence de ces diverses institutions n'est pas tout à fait le même. Par exemple, les organisations syndicales n'ont pas de responsabilité au niveau de l'enseignement préscolaire, ce qui revient à priver les familles musulmanes de ce type de service ou tout au moins à le leur rendre moins accessible.

Parallèlement, les autorités publiques, au niveau des Länder ont encouragé les communautés immigrées à assurer elles-mêmes un certain nombre de services à l'intention de leurs membres. Si cette délégation s'est souvent limitée aux secteurs culturels, culturels et sportifs, elle s'est parfois étendue à des secteurs qui relèvent ailleurs davantage de l'initiative publique. Ainsi en Bavière, un cursus complet d'enseignement primaire a longtemps été organisé par les autorités du Land en collaboration avec les associations turques et les consuls de Turquie. Ce cursus s'est inspiré de ce qui existe en Turquie, avec la seule obligation d'apprendre l'Allemand comme langue étrangère. Ce cas extrême de respect de la culture d'une communauté immigrée semble s'être révélé plus négatif que positif au regard du taux élevé d'échec aux examens de sortie de l'enseignement secondaire chez les enfants turcs scolarisés en Bavière. On se trouve là au cœur de la contradiction que le service public essaye de résoudre quand il s'adresse à des populations désavantagées. Un traitement qui se veut trop attentif à une spécificité ne risque-t-il pas en fin de compte de se révéler inégalitaire ? Existe-t-il une juste voie entre un service public qui conçoit l'égalité de traitement comme une abstraction et exclue de fait tous ceux qui s'écartent trop du modèle standard et un service public qui, à trop vouloir prendre en compte l'originalité socioculturelle de certaines minorités, les maintient dans une position de quasi extériorité vis-à-vis de la société dans laquelle ils vivent ?

La plupart des états accueillant un nombre important d'immigrés se sont posés ces questions sans les résoudre de manière satisfaisante. Si les politiques publiques d'accueil et de service ont connu bien des errements dans leur rapport aux immigrés et aux minorités, certains gouvernements ont tout de même été à même de tirer quelques leçons de leurs échecs.

Une nouvelle conception de la communauté

Les pays qui semblent prendre en compte de manière satisfaisante l'originalité de la demande immigrée en matière de service public, sans pour autant tomber dans le travers du traitement spécifique, sont ceux qui ont une longue tradition d'évaluation de leurs politiques. Les Pays-Bas représentent à ce niveau un exemple intéressant. La philosophie politique dominante s'appuie à la fois sur d'inébranlables principes démocratiques et sur une vision très pragmatique de l'action publique.

Jusqu'au début des années 1990, les Pays-Bas avait conduit une politique de prise en compte étroite des besoins particuliers des minorités en définissant un certain nombre de groupes vis-à-vis desquels l'Etat se reconnaissait des responsabilités spécifiques. Ainsi ont été définis une quinzaine de groupes minoritaires représentant plus d'un million de personnes : immigrés, rapatriés, réfugiés, tziganes, nomades etc.. Ces groupes ont fait l'objet d'un appui particulier pour leur permettre à la fois de mieux faire valoir leurs droits en tant que citoyens néerlandais ou étrangers résidant aux Pays-Bas et disposer de possibilités d'expression culturelle. Des professionnels du travail social ont été recrutés au sein des communautés minoritaires pour répondre à leurs besoins et les encadrer dans leur démarche en direction des services publics. Ces «migrantenopbouwwerkers», agents publics spécialisés auprès de telle ou telle communauté immigrée ont eu un rôle d'interprète, d'intermédiaire avec l'administration et d'animateur de groupe. Leur existence a souvent abouti à encourager les minorités à s'en remettre à eux pour toutes leurs démarches vis-à-vis des services publics, avec de temps à autre l'apparition de phénomènes de clientélisme.

En 1990, un rapport d'évaluation de cette politique en a dénoncé les effets pervers. Après plusieurs dizaines d'années de vie aux Pays-Bas, nombre de migrants ne parlaient toujours pas le Néerlandais et les comportements d'assistés se multipliaient chez eux. De plus, leurs rapports directs avec les citoyens néerlandais et les membres d'autres minorités étaient de moins en moins nombreux, que ce soit à travers le travail, l'habitat ou les espaces publics. La réponse à ce constat a été la mise en place d'une nouvelle politique, dite du renouveau social. L'échelle géographique de ce nouveau type d'action publique a été le quartier. L'administration s'est rapprochée des habitants en situant le

cadre de son action dans le quartier de résidence des usagers qu'elle voulait toucher. L'action publique de restauration, d'entretien et de gestion des quartiers a été l'occasion d'une offre de participation envers toutes les composantes de la population locale.

Le programme du renouveau social des quartiers comporte un certain nombre d'axes : création d'emplois, formation qualifiante, réhabilitation et entretien de l'espace bâti et des espaces verts. Mais il comporte surtout un travail de gestion du quartier qui met en contact les professionnels des services publics et les habitants des quartiers. Cette gestion embrasse tous les aspects de la vie quotidienne : accueil des nouveaux habitants, sécurité, action éducative, sanitaire et sociale, organisation du temps libre. Le quartier apparaît comme un espace public de type communautaire. La communauté n'est pas fondée ici sur le partage d'une identité ethnique, religieuse ou autre mais sur la densité des liens qu'entretiennent les habitants et les professionnels du fait des rencontres régulières qu'impose le système de gestion de l'espace quotidien. Pour autant, la dimension inter-culturelle que présente la plupart des quartiers populaires des grandes villes hollandaises n'est pas occultée. Elle est valorisée publiquement à travers les incitations qui sont faites aux associations immigrées de prendre des initiatives publiques à l'intention de toute la population. A travers l'organisation d'une fête publique, par exemple, une association communautaire immigrée peut à la fois faire connaître sa culture d'origine et s'intégrer dans l'espace social multi-culturel du quartier.

La décentralisation des services publics, très avancée aux Pays-Bas, avec des mairies de quartier disposant de compétences très étendues, facilite le dialogue quotidien entre les agents des services publics et les diverses composantes de la population locale. Est-ce là la bonne échelle de prise en compte de la diversité culturelle dans l'action publique ? Il semble qu'en tout cas, on soit passé de la prise en compte spécifique de la dimension culturelle de la demande des usagers par le biais d'intermédiaires gérant la relation entre les agents publics et la population à une mise en relation plus large de l'ensemble des acteurs de la vie locale. La dimension inter-culturelle, au lieu d'être confinée à une gestion spécialisée est amenée à s'exprimer dans l'espace public, dans un esprit d'échange et partage. Au lieu d'être la spécificité d'un groupe, elle devient l'une des richesses de cet espace communautaire qui a pour base l'intérêt concret de tous les habitants. ■